

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT12]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Mattias Fyhr 860905-2017

Handledare: Vicki Johansson

Examinatorer: Lena Lindgren

En insyn i införandet av tillsyn

En studie av implementeringen av kommunal kontroll av
handel med receptfria läkemedel

Abstract

Den 1 november 2009 blev det tillåtet för andra företag än Apoteket att sälja receptfria läkemedel. Den ökade tillgängligheten skulle regleras och kontrolleras via tillsyn som ska utföras av kommunerna. I uppsatsen undersöker jag hur implementeringen av lagen om handel med receptfria läkemedel har genomförts. Implementeringsproblem är ett återkommande problem i den offentliga förvaltningen där de politiska besluten inte genomförs alls eller inte som det var tänkt. Liknande problem med införande av kontroller har tidigare funnits med lagstiftningen om nikotinläkemedel. Problemet i denna uppsats är tidigare utforskat då det rör implementering av kommunal kontroll som en del av tillsynen över läkemedelsförsäljning. Syftet med uppsatsen är att undersöka varför implementeringen av lagstiftningen inte startade när lagstiftningen började gälla och vilka faktorer som påverkade det.

I uppsatsen använder jag Lundquists tre villkor för att implementeringen ska genomföras. De tre villkoren är att tjänstemannen kan, vill, och förstår vad denne ska göra för att genomföra en åtgärd. Villkoren fungerar som kluster och samlar flera olika faktorer under sig för att kunna förklara varför eller varför inte som implementering har genomförts. För att undersöka hur implementeringsprocessen har sett ut och för att kartlägga processen använder jag mig av processpåring. Jag genomför initialt en dokumentstudie och sedan en jämförande fallstudie utifrån en mest-lik design. I undersökningen ingår fyra skånska kommuner, två stora och två små. De har haft olika utfall vad gäller implementeringen, tidig eller sen och de används för att kontrastera likheter och skillnader för att kunna förklara utfallet. Huvudsakligen framstår tjänstemannens vilja att genomföra en åtgärd som den tydligaste förklaringsfaktorn på både lednings- som kontrollantnivå.

Nyckelord: Implementering, tillsyn, kommunal kontroll, receptfria läkemedel, kommun

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problem	3
1.2	Syfte och frågeställning	4
1.3	Tidig avgränsning	5
1.4	Uppsatsens disposition	5
2	Bakgrund till tillsyn och läkemedel.....	6
2.1	Tillsyn som granskning.....	6
2.2	Regelverken för receptfria läkemedel.....	7
3	Teoretiska utgångspunkter	9
3.1	Policyprocessen	9
3.1.1	Börja uppifrån eller nerifrån	10
3.1.2	När är kontrollen implementerad?	11
3.2	Aktörer och strukturer.....	12
3.3	Tjänstemannens villkor.....	13
3.4	Närbyråkrater	14
3.5	Analysens ramverk	15
3.5.1	Kan.....	17
3.5.2	Förstå	17
3.5.3	Vill	18
3.5.4	Diskussion av analysramen.....	19
4	Uppsatsens design	20
4.1	Jämförande tillvägagångssätt.....	20
4.1.1	Processpåring	21
4.1.2	Jämförande fallstudie.....	22
4.2	Urval	23
4.2.1	Val av kommuner.....	23
4.2.2	Val av tjänstemän.....	25
4.3	Material	26
4.3.1	Dokument till processpåring	26
4.3.2	Intervjuer.....	27
4.4	Intervjuernas upplägg och genomförande.....	28
4.4.1	Första kontakt	28
4.4.2	Förberedelser till intervjuerna.....	28
4.4.3	Genomförandet av intervjuerna	29
5	Kommunernas kontrollarbete	31
5.1	Malmö stad - tidigt initiativ och parallellt arbete.....	31

5.1.1	Initiering.....	31
5.1.2	Beredning.....	32
5.1.3	Beslut	33
5.1.4	Implementering.....	33
5.2	Helsingborg- Avvaktande start efter beslut	35
5.2.1	Initiering.....	35
5.2.2	Beredning.....	36
5.2.3	Beslut	36
5.2.4	Implementering.....	36
5.3	Ängelholm- tidigt initiativ som rann ut i sanden	37
5.3.1	Initiering.....	38
5.3.2	Beredning.....	38
5.3.3	Beslut	39
5.3.4	Implementering.....	39
5.4	Ystad - tidig samordning i ett miljöförbund	41
5.4.1	Initiering.....	41
5.4.2	Beredning.....	41
5.4.3	Beslut	41
5.4.4	Implementering.....	42
6	Jämförande analys.....	44
6.1	Beslutsprocessen i kommunerna.....	44
6.2	Förstod kommunerna vad de skulle göra	45
6.3	Kunde de genomföra kontrollerna	47
6.4	Hade kommunerna intresse av genomför kontroller.....	50
6.5	Pionjärer eller avvaktare?	51
7	Slutsatser och diskussion.....	53
7.1	Slutsatser	53
7.2	Gör man inget så blir det inget!	54
	Referenser.....	56
	Bilaga 1 Intervjuförteckning.....	61
	Bilaga 2 Intervjuguide	62

1 Inledning

Under 1980- och 90-talet förändrades den offentliga förvaltningen med mer marknadsorienterade inslag där inspirationen kom från den ekonomiska marknaden i vad som kom att betecknas New public management. Samtidigt har det skett en förändring för statens förmåga och sätt att styra från ett hierarkiskt och centralistiskt sätt till ett mer uppblandat där fler och olika aktörer i samhället deltar (Hedlund & Montin 2009:10–18). Populärt talar man om att staten ska styra men inte ro. Exakt hur förändringen skett eller vad den inneburit finns ingen konsensus kring men ett par grunddrag kan skönjas. När marknaden genom privata aktörer började ta större plats i den offentliga sfären har staten tagit en annan roll än tidigare och då har även styrmedlen förändrats och anpassats. En uppmärksam företeelse är ”granskningssamhället” som har exploderat i omfattning och statens roll har övergått till en mer övervakande funktion än tidigare (Pollit & Bouckaert 2004). Den övervakande funktionen hänger samman med att styra mot mål som har blivit vanligare inom den offentliga förvaltningen och som ofta kompletteras med t.ex. tillsyn (Johansson 2006:31). Tillsyn som styrmedel används genom att kontrollera och granska lagefterlevnaden i efterhand och är ofta använt inom den offentliga förvaltningen och har där ökat i användning (Johansson 2006:30–32.) Utvecklingen mot mer granskning och tillsyn är inget nytt fenomen utan redan under tidigt 1990-tal talade två brittiska forskare om tendenserna att privatiseringar av offentlig verksamhet ledde till ökade regleringar och att en ”tillsynsera”¹ hade startat (Day & Klein 1990:4).

Den 29 april 2009 beslutade riksdagen att avveckla detaljhandelsmonopolet med läkemedel som innebar att andra aktörer än Apoteket AB kunde få sälja läkemedel om de ansökt om tillstånd för att starta ett apotek (Regeringens proposition 2008/09:14). Den 11 juni samma år beslutade riksdagen att även handeln med receptfria läkemedel skulle förändras och riksdagen beslutade att möjligheten för att sälja dessa produkter på andra platser än hos de dåvarande apoteksaktörernas började gälla den 1 november 2009 (Statskontoret 2011:7; Regeringens proposition 2008/09:190).

¹ Min översättning från engelskans ”age of supervision”

"Att i den lokala matbutiken kunna köpa något febernedsättande till ett förkyllt och febrigt barn kan vara till stor hjälp för småbarnsföräldrar, inte minst för de i landsbygden[...] Vi är väl medvetna om att läkemedel, inte heller de receptfria, är som vilka varor som helst. Det finns risker vid felaktig användning[...]men vi tummar inte på säkerheten" Göran Hägglund (kd), socialminister

Så skriver socialministern den första dagen som det blev tillåtet att sälja receptfria läkemedel i vanliga mataffärer och kiosker(Hägglund 2009). En ökad tillgänglighet för medborgarna var argumentet för att receptfria läkemedel ska få säljas utanför apoteken(Statskontoret 2011:67). Det fanns möjlighet sedan 2008 att sälja nikotinläkemedel utanför apoteken och de kom att införlivas i den nya lagstiftningen om handel med receptfria läkemedel. Socialministern betonade att receptfria läkemedel inte är som att sälja godis eller mat och att det finns risker med att utöka tillgängligheten för dessa produkter i samhället. Det finns en folkhälsomässig risk att en ökad tillgänglighet ger ett större nyttjande av dessa mediciner. Flera remissinstanser har pekat på att receptfria läkemedel med paracetamol kan ge allvarliga biverkningar och att det används vid självmordsförsök(Björk 2011). Regeringen skriver i propositionen att *"en helt okontrollerad verksamhet skulle innebära en fara för folkhälsan"* och att kontroll av försäljningen är viktigt(Socialdepartementet 2009:99-102). Tanken med lagen(2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel var att vanliga butiker skulle ges möjlighet att sälja läkemedel men att det är omgärdat av en reglering för vad som får säjas och hur det får säljas. Läkemedelsverket fick i lagen det nationella tillsynsansvaret över handeln och de ska samarbeta med kommunerna om tillsynen. Det är dock kommunerna på lokal nivå som ska utföra kontrollerna och se till att lagens krav efterlevs av försäljarna. Sedan har kommunerna skyldighet att rapportera bristerna till Läkemedelsverket som har huvudansvaret för tillsynen av försäljning av receptfria läkemedel. Garantin med Läkemedelsverket som tillsynsorgan som socialministern talar om i sin debattartikel ska förhindra skadeverkningar av försäljningen. Tillsynen blir beroende av att kommunerna genomför kontroller och rapporterar bristerna till Läkemedelsverket.

Under det första halvåret efter att receptfria läkemedel kunde börja säljas rapporterades det att det i 9 av 10 kommuner inte hade utförts någon tillsyn och kontroll av hur försäljningen av receptfria läkemedel gick till och om det följde lagstiftningen(Dagens nyheter 2010). I undersökningen uppgav att av landets 290 kommuner var det 40 % av kommunerna som sa att de varken hade påbörjat kontrollarbetet eller beslutat vem i kommunen som skulle ha ansvaret för kontrollarbetet. Enligt Läkemedelsverket som är ansvarig myndighet för tillsynen på receptfria läkemedel har det funnits stora variationer mellan kommunernas kontrollarbete. Det fåtalet anmälda brister till dem under de första åren, som kommunen har skyldighet att anmäla efter en inspektion, tydde på att tillsynskontrollerna

av receptfria läkemedel inte kommit igång i alla kommuner (Statskontoret 2012:134-35; SKL 2012). Denna kontroll som i princip är den enda reguljära möjligheten för Läkemedelsverket att sedan uppfylla och genomföra sin tillsynsuppgift verkar inte ha genomförts. Om verksamheten inte kontrolleras blir lagens intentioner enbart till hälften uppfylld genom att försäljningen påbörjas och tillgängligheten ökar. Om de däremot inte tillämpar regleringen och lagens andra sida med kontroll är risken stor att mediciner når för många eller brukas felaktigt. Varför kontrollen inte har kommit igång undersöker jag i denna uppsats.

1.1 Problem

Det problem som jag ska undersöka är ett fall av ej genomförd implementering av kommunal tillsyn. Mer precist rör det sig om implementeringen av en nationellt lagstiftad uppgift om införande av kommunal kontroll av privata aktörers lagliga efterlevnad. Det innebär att kommunerna ska genomföra kontrollerna och kontrollerna bör utföras av de kommunala tjänstemännen, kontrollanterna. Som nämndes i inledningen fanns den tidigare liknande lagstiftningen om nikotinläkemedel som numera ingår i lagen om receptfria läkemedlen. Kommunens tillsynsansvar liknade det som de idag har för receptfria läkemedel. Läkemedelsverket konstaterade i en rapport ett år efter att nikotinläkemedel släppts ut på marknaden att den kommunala tillsynen inte verkade ha kommit igång. Läkemedelsverket hade fått in få rapporter om anmärkningar från kommuner och de menade att kommunerna hade en lång startsträcka med att besluta om ansvarig nämnd och att starta upp kontrollorganisationen (Läkemedelsverket 2009). Liknande menar Statskontoret och Sveriges kommuner och landsting verkar ha skett med receptfria läkemedel och då det tycks existera ett återkommande problem med att kommunerna inte genomför tillsynsuppgifterna som är beslutade av riksdagen. För att vi ska ha tillsyn och kontroll i kommunerna krävs att de politiska besluten som ska utföras genomförs. Kommunen är en myndighet som kan fatta egna beslut men den är inte helt självständig gentemot staten utan en del av den nationella förvaltningen (Mattson 2003:183–202). Kommunerna måste själva besluta om frågan eftersom det inte finns en bestämd aktör i kommunen som ska utföra kontrollerna på receptfria läkemedel. Kommunerna har enligt kommunallagen (1991:900) § 9 rätten att själva välja hur deras organisation ska utformas och vilka uppgifter som dessa ska ha (Bohlin 2011:39). När en ny arbetsuppgift påförs kommunen måste fullmäktige fatta beslut om vem i kommunen som ska ansvara för den uppgiften. När jag i fortsättningen skriver kommuner menar jag kommunerna på lokal nivå (Bohlin 2011:19–24).

Problem med implementering är inget nytt område inom forskningen och problemet innebär att politiska beslut inte genomförs eller inte genomförs som avsett (Sannerstedt 2001 s 19). Problemet kan uppstå på olika nivåer trots att varje del av förvaltningen är skyldig att följa lagen och genomföra beslutets innehåll. I idealfallet är styrningen klar, precis och politikernas styrning av förvaltningen och mellan förvaltningens olika nivåer och slutligen förvaltningens åtgärder mot medborgarna blir som intentionerna i policybeslutet (Lundquist 1992 s 71-75). I sin enkla form ska byråkratin genomföra ett beslut som det är beslutat genom att identifiera vilka problem som ska lösas, bestämma vilka mål de ska sträva efter att nå och därefter strukturera processen med att implementera beslutet (Hill & Hupe 2009 s 7, 136). Det är en ideal beskrivning av hur processen från beslut till genomförd policy kan se ut och verkligheten ter sig många gånger annorlunda. Den myten om förvaltningen som instrumentell utförare skapar ofta problem för att finna orsaker till de egentliga implementeringsproblemen (Sannerstedt 2001 s 46).

1.2 Syfte och frågeställning

Mitt syfte är att undersöka varför kontrollarbetet på handeln med receptfria läkemedel inte startade när lagen trädde i kraft och vilka olika orsaker som har påverkat det. Det fokuserar på implementeringen i kommunen eftersom det är de och dess tjänstemän som har ansvaret enligt lagen att genomföra kontroller och dessförinnan förbereda dem. Överlag är tillsyn och implementering av det inte ett väl utforskat område, speciellt inte i jämförelse med utvärdering (Johansson 2006). Genom att uppfylla mitt syfte bidrar jag till ökad kunskap om tillsyn som tidigare har fokuserat på den operativa tillsynen, de som tillsynas, tillsynarens roll eller av vilken effekt som tillsyn har². De har gemensamt att de alla inriktar sig på tillsyn som genomförs av och där ansvaret är placerat på en central, nationell tillsynsmyndighet. Genom att jag fokuserar på kommunen som genomförare och del av tillsynskedjan kan jag bidra till tillsynsforskningen.

Uppsatsens huvudsakliga fråga som ska besvaras är:

Varför implementerade inte kommunerna kontrollarbetet när lagen trädde i kraft och vilka faktorer påverkade tjänstemännens implementering av lagstiftningen?

² Se Johansson 2006, Bengtsson 2004, Ek 2011, Ek & Ivarsson 2010

1.3 Tidig avgränsning

Eftersom jag fokuserar på kontrollen som ska utföras av kommunerna och varför som den inte kom igång från den 1 november 2009 anser jag det fruktbart att söka svaret i kommunerna och inte tidigare i implementeringsledet. Då det är ett relativt litet område och ofta enskilda tjänstemän som genomför kontrollen kommer jag att fokusera på dem och deras arbete under införandet av kontrollarbetet. Tidsperioden som kommer att undersökas sträcker sig från början av 2009 när lagen initierades och fram till de första kontrollerna genomfördes (se 3.1.2). För att kunna nå kunskap om förklaringen till varför implementeringen har genomförts olika kommer det initialt att krävas en beskrivning hur lagstiftningen har implementerats (Teorell 2007 s 23). För att undersöka hur tjänstemännen har arbetat med implementeringen av kontrollarbetet kommer jag utgå från Lundquists (1992) teorier om aktörens egenskaper för att fatta beslut och därigenom genomföra åtgärder. För att tjänstemännen ska kunna införa kontrollarbetet krävs det att denne *kan, vill och förstår* vad som ska göras för att kontrollerna ska komma till stånd. Eftersom jag ska förklara varför de genomförde lagstiftningen efter att lagen trätt i kraft behöver jag ta reda på hur processen såg ut för att kunna ge en förklaring. De tre frågorna nedan kommer att vägleda uppsatsen fram till svaret på den huvudsakliga frågeställningen.

- När började och slutade implementeringsprocessen i kommunen?
- Vilka aktörer deltog och i vilka delar av processen?
- Hur genomfördes implementeringsprocessen i kommunen och vilka aktörer gjorde vad?

1.4 Uppsatsens disposition

I nästa kapitel ska jag kort presentera en bakgrund till lagstiftningen och tillsyn som är målet för implementeringen. Detta för att ytterligare sätta uppsatsens problem och ämne i sin kontext. I kapitel tre ska jag redogöra för mina teoretiska utgångspunkter och min analysram. I det fjärde kapitlet presenterar jag uppsatsens design, urval och vilket material jag har arbetat med. I det femte kapitlet presenterar jag de fall som jag har valt att undersöka och i det sjätte kapitlet analyserar jag dem utifrån min analysram. I det sjunde och sista kapitlet ska jag knyta samman uppsatsens syfte och problem och besvara min frågeställning.

2 Bakgrund till tillsyn och läkemedel

I detta kapitel ska jag kort presentera vad tillsyn är och en kort bakgrund till den lagstiftning och de regler som styr tillsynen och kontrollen av receptfria läkemedel.

2.1 Tillsyn som granskning

Den här uppsatsen berör kommunal kontroll som enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel är en del av tillsynen och tillsynskedjan för läkemedel. Ett politiskt styrmedel kan ses som en teknik eller sätt för den lagstiftande församlingen att utöva sin makt och påverka det sociala beteendet hos medborgarna i ett samhälle (Bemelmans-Videc et al. 2003:3). Det finns ingen internationell konsensus kring en definition av vad styrmedel är men den definitionen är en utgångspunkt för vad det kan innebära (Vedung 2003:24). Tre typer av styrmedelsgrupper kan urskiljas: regleringar, ekonomiska styrmedel och information. Regleringar är ett medel för att få människor att avstå ett visst handlande och agera i enlighet med de fastställda reglerna. Ekonomiska styrmedel handlar om att dela ut eller samla in pengar från befolkningen för att på olika sätt styra deras beteende. Informationsstyrmedel å sin sida försöker att genom just information övertala befolkningen att agera på ett visst sätt, till exempel att källsortera (Vedung 2003:31-33). Alla dessa styrmedel är tänkt att styra på olika sätt innan ett handlande sker.

En annan nyare grupp av styrmedel försöker istället att i efterhand, reaktivt styra utifrån utfallet av den förda politiken. De är tänkta att kontrollera om en viss verksamhet har nått de mål eller krav som uppställdes. Olika typer av efterhandskontroll är revision, utvärdering och tillsyn (Johansson 2006:29-32). Även om det inte finns en exakt definition av vad tillsyn innebär definierade Tillsynsutredningen tillsyn som ett styrinstrument för att kontrollera efterlevnaden av lagar och förordningar. De menade att tillsynens kärna var granskning snarare än utvecklingsarbete och att det borde inriktas på reglerna och processen istället för på mål och resultat. Om det följs och genomförs menade de att tillsynen utgjorde en garanti gentemot medborgarna att implementering av en lag skulle ske (Tillsynsutredningen 2002:26). Johansson menar å sin sida att ingen av dessa reaktiva metoder har vattentäta skott mot varandra och att tillsyn kan förstås som ett sätt att kontrollera att politiska mål genomförs (Johansson 2006 s 30-31). Tillsyn kan i ett bredare perspektiv både bestå av granskning gentemot en lagstiftning genom operativ kontroll men även informationsarbete gentemot objekten som kontrolleras (Tillsynsutredningen 2002 s 92). I svensk förvaltning är tillsyn som

sträcker sig över flera nivåer oftast utformad på fyra olika sätt. Den kan ha enbart central organisation utan regional eller lokal nivå, central statlig myndighet med egen regional eller lokal nivå, länsstyrelse och vanligtvis med en central statlig myndighet eller den sista en kommun med mer eller mindre stark koppling till en samordnande central myndighet och ofta länsstyrelsen(Ibid 67-68). Det är den sista formen som står i fokus i denna uppsats. Kommunernas ansvar för läkemedelskontroll handlar om att de ska utföra operativa kontroller av försäljningen och kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen. Den bredare tillsynen med information till försäljarna ingår under Läkemedelsverkets tillsynsansvar.

2.2 Regelverken för receptfria läkemedel

Läkemedelsverket hade sedan tidigare ansvaret för tillsynen av nikotinläkemedel enligt § 8 med lagen 2007:1455 om detaljhandel med nikotinläkemedel. I lagen om nikotinläkemedel finns ett kommunalt kontrollansvar där de ska kontrollera efterlevnaden av krav på egenkontroll, åldersgräns, information och ytterligare bestämmelser i Läkemedelsverkets föreskrifter. Eventuella brister skulle enligt lagen rapporteras till ansvarig tillsynsmyndighet, alltså Läkemedelsverket(Apoteksmarknadsutredningen 2008:134-5). Utredningen menade att i och med den nya lagen vore det naturligt att utöka Läkemedelsverkets ansvar inom ramen för detaljhandeln av receptfria läkemedel. Det eftersom de sedan tidigare har liknande tillsynsansvar. Tillsynen ska dock inte innefatta den kommunala verksamheten, alltså inte den kontroll som kommunerna gör, utan enbart den försäljning som näringsidkare bedriver (Ibid 135). Ett av motiven till den tillsynskonstruktion utredningen förslag var att i de fall som en central tillsynsmyndighet saknar lokala eller regionala kontor använder sig staten av länsstyrelserna och eller kommunerna. Utredningen menar att eftersom kommunerna redan ska, enligt lag, ha en liknande tillsyn för folköl, tobak och nikotinläkemedel finns de organisatoriska förutsättningarna att utnyttja en befintlig tillsynsorganisation med kontroll av receptfria läkemedel. Då kan samordningsfördelar uppstå och kostnaderna kan begränsas(Socialdepartementet 2008:126). De pekade på att det är nya arbetsuppgifter som påförs kommunerna som kommer att kräva resurser och kompetensutveckling för att genomförs tillfredsställande. Utredningen föreslog att kommunerna skulle få ta ut en avgift för sina kontroller. Deras bedömning var att kontrollen för ett objekt upptar ungefär 8 timmar totalt och att ett ärendes kostnad ligger mellan 500-2000SEK (Apoteksmarknadsutredningen 2008:201).

Flera remissinstanser hade invändningar mot förslagen om den kommunala kontrollen därför att det skulle innebära nya kostnader och det kommer att krävas utbildning för kontrollanterna. Flera pekade på att det borde övervägas om en annan tillsyns- och kontrollorganisation med t.ex. länsstyrelserna inte borde vara aktuellt istället. Detta eftersom Statskontoret, regeringens utredningsmyndighet, påpekar att kommunerna har brustit i sitt tillsynsarbete inom andra områden tidigare. En lösning som ofta används när den centrala tillsynsmyndigheten saknar regionala eller lokal förankring är att delegera tillsynsansvar till länsstyrelsen eller kommunerna. Läkemedelsverkets roll påpekas det i remisserna är viktig för att stödja kommunerna med vägledning för att underlätta kommunernas arbete. De kommer även behöva bistå med riktlinjer, föreskrifter och vissa utbildningsinsatser (Lagrådsremiss 2009:99-102). I lagen 2009:730 om handel med vissa receptfria läkemedel är det tre paragrafer (§ 20-21, 23) som direkt styr kommunernas ansvar och avgiften för de operativa kontrollerna inom ramen för tillsynen av försäljningen av receptfria läkemedel. De två paragraferna om kontrollen § 20,21 säger att kommunen ska kontrollera efterlevnaden av lagen och andra regleringar som är kopplade till lagen. De ges även ansvaret att rapportera brister i efterlevnaden till Läkemedelsverket. Kommunen ges också rätt att för sin kontroll ta ut en avgift av den försäljare som de kontrollerar och kommunen utformar avgiften (§23). Avgiften får det inte vara större än den faktiska kostnaden enligt självkostnadsprincipen i Kommunallagen 1991:900 § 3 c. Kommunen utgör alltså ett kontrollorgan som gör operativa kontroller åt Läkemedelsverket. Läkemedelsverket får skapa sina egna föreskrifter för bland annat tillsynen, beslutade om dessa (LFVS 2009:20) den 20 oktober 2009, alltså en dryg vecka innan lagen trädde i kraft 1 november. Föreskrifterna preciserar de krav och regler som gäller försäljningen och föreskrifterna blir därmed direkt riktade mot försäljarna. Utifrån sina egna föreskrifter författade Läkemedelsverket en vägledning som riktade sig mot kommunerna. Den publicerades i februari 2010, alltså 2-3 månader efter att lagen trädde i kraft. Vägledningen innehåller förslag och hjälp till kommunerna vad de bör kontrollera men det saknar status som rättsligt bindande dokument och kan ses som en rekommendation om hur lagen och föreskrifterna ska tolkas. Läkemedelsverket tog fram en checklista som kommunerna direkt kunde använda vid kontrollerna för att kontrollera de frågorna som lagen och föreskrifterna säger ska granskas. Checklistan blev tillgänglig via hemsidan 1 januari 2010.

3 Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt ska jag presentera den teori som jag använder till min analys. Jag gör först en kort översikt av forskning om implementering. Jag behöver det för att kunna göra en analysram för att förklara mina fall och för att avgränsa studiens omfång.

3.1 Policyprocessen

Implementeringen i kommunen ter sig liknande den nationella policyprocessen som i en enkel stegmodell innehåller fem steg: initiering, beredning, beslut, implementering och efterkontroll(Lundquist 1992:95). I vart och ett av dessa steg kan det ingå flertalet moment som förvaltningen utför och är olika mycket delaktig i. Exempel på dessa moment är tolkning av skeendet, problemformulering, ordna resurser, organisering, prioritering, utformning av förslag och slutligen verkställande(Ibid:165). Jag har valt att bortse från efterkontrollen på grund av min avgränsning till att se implementering som genomförd när de första kontrollerna har genomförts. Tjänstemannen deltar i, av praktiska och andra skäl, flera steg i beslutsprocessen: de väcker ärenden, bereder och lägger förslag till beslut och slutligen verkställer och tillämpar de besluten. Det enda steg de inte är delaktiga i är det politiska beslutsfattandet (Norell 1989:96ff). Under dessa stadier har förvaltningen och tjänstemännen olika stor påverkansmöjlighet gentemot politikernas slutgiltiga beslut som sedan ska implementeras av förvaltningen. Initieringen innebär att någon, ibland politiker ibland förvaltningen tar initiativ till en förändring inom ett verksamhetsområde. Lundquist menar att den som tar initiativet har stor påverkansmöjlighet genom att styra arbetets process eller dess substans. Beredningen är den traditionella förvaltningsuppgiften där beslut förbereds och politikerna använder ofta en specifik styrning av vad de önskar få utrett av förvaltningens tjänstemän(Lundquist 1992:95-98). I det tredje steget fattas beslut och där är inte förvaltningen delaktig. Implementering är den andra traditionella uppgiften för förvaltningen som då ska genomföra deras beslut. Politikerna kan begränsa och styra tillämpningen genom grad av handlingsfrihet och vilka möjligheter och resurser som står till buds för tjänstemannen (Premfors 2003:217-231; Lundquist 1992:99- 100).

Implementeringen innebär exempelvis att byråkratin ska genomföra det politiska beslutet som fattats och beslutet kan innehålla såväl medel som mål. I mitt fall handlar det om att genomföra kontroller för att nå målet med säker försäljning. Processen med olika händelser och steg från beslut till genomförd politik är komplex och stegen kan överlappa varandra i

verkligheten men analytiskt behöver man separera dessa(Hill & Hupe 2009:3-4). De olika länkarna kan vara mellan enskilda aktörer såväl som mellan organisationer som interagerar. Vid implementeringsstudier är ett grundantagande att förvaltningen ska genomföra ett policybesluts intentioner. Det hänger samman med att de folkvalda som har fattat beslutet är ansvariga för det inför medborgarna och de ska kunna utkrävas på ansvar(Sannerstedt 2001:19). Jag utgår från antagandet att det är önskvärt att förvaltningen genomför beslutets intentioner och därmed att kontroller ska genomföras.

Forskarna har ofta undersökt stora, komplicerade reformer med hopp om stor samhällelig förändring som oftast har misslyckats i meningen att de inte når det önskade målet(Rothstein 2010:84-85). Eftersom de flesta studierna har fokuserat på misslyckanden har man mest kunskap om vad som inte fungerar. (Ibid. 84). Implementering kan även fokusera på policyn som kan förstås på en operationell nivå där det kan handla om offentlig service eller att upprätthålla efterlevnaden av regleringar gentemot det allmänna(Winter 2009:205-212) som i mitt fall med tillsyn för att kontrollera att lagen följs. Ett centralt begrepp är implementeringsproblemet som säger att den politiska viljan uttryckt i ett beslut inte genomförs som det var önskat. Det problemet är centralt i implementeringsforskningen och hur man kan förklara varför det uppstår(Ibid). Implementeringsproblem handlar om den skillnad som uppstår i vad som de facto har implementerats gentemot vad som var tänkt. Inte sällan inriktar man sig på policys som har misslyckats. Det har skapat en bild av att implementeringen är dömd att misslyckas och att problemet finns inom förvaltningen (Sannerstedt 2001:46).

3.1.1 Börja uppifrån eller nerifrån

Den stora skiljelinjen i synen på implementering går mellan ett top-down perspektiv som menar att det ska förstås som ett kontroll- och styrningsproblem medan bottom-up perspektivet tar sin utgångspunkt hos dem som står närmast problemet som policyn ska lösa (Winter 2009:205-212). I ett top-down perspektiv är synen på utföraren mer som ett verktyg för att omsätta den politiska viljan. Det har ofta resulterat i en checklista med allmänna punkter som krävs för en lyckad och väl genomförd policy (Rothstein 2010:90-91). Ett par punkter sammanfattas till att det krävs tillräckligt med tid och resurser, att implementeringsorganisation inte blir bakbunden och om det är flera organisationer inblandande ska deras beroende av varandra minimeras. Det ska också finnas konsensus om målet och det ska inte ändras under processen. Den som styr processen ska kunna begära och

uppnå perfekt lydnad(Hill & Hupe 2009:50-51). De faktorerna har ett tydlig top-down perspektiv.

Bottom-up-perspektivet tar utgångspunkt nedifrån de lägre tjänstemännen där Lipskys närbyråkrat teori banade vägen. Närbyråkraterna, som utgör sista ledet i implementeringskedjan innan en policy når medborgarna, tar beslut, etablerar rutiner och skapar metoder för att hantera osäkerheter och deras arbetsbelastning. Deras arbetsdag präglas av för lite tid och resurser samtidigt som de ska utföra en tjänst gentemot sina klienter och förhålla sig till sin profession (Hill & Hupe s 2009:51-56). Deras arbete styrs av professionella normer och arbetet är individuellt anpassat efter mottagaren. Därför skapar och formar närbyråkraten innehållet i policyn på den lägsta nivån men utifrån de förutsättningar som verksamheten har. Har verksamheten inte tilldelats några resurser över huvud taget finns det inget som kan prioriteras med (Sannerstedt 2001:21-23). Bottom-up perspektivet har en bättre möjlighet att hantera osäkerheterna under en implementeringsprocess och att anpassningsförmågan som finns i en organisation inte nödvändigtvis är något negativt för utfallet(Rothstein 2010:86). Det existerar även en tredje syn som tar fasta på nätverk och deras funktion för implementeringen. De två perspektiven är egentligen inte särskilt annorlunda från varandra förutom just var man tar sig sin utgångspunkt. De faktorer som många implementeringsforskare pekar på har betydelse för implementeringens genomförande och utfall är ofta liknande men skillnaden ligger i hur de undersöks. Som bl.a. Premfors menar handlar det snarare om metodologiska skillnader för hur man undersöker implementeringsproblem än att det rör sig om stora skilda teoretiska olikheter. Top-down perspektivet utgår från det fattade beslutet och följer det nedåt i implementeringskedjan och betonar oftare problem med styrning och kontroll. Nedifrån perspektivet tar sin utgång i de hierarkiskt lägre stående tjänstemännen och deras agerande (Sannerstedt 2001:25;Hill & Hupe 2009:60-62). Eftersom jag undersöker vilka faktorer som påverkade tjänstemännens implementering kommer jag min utgångspunkt vara nedifrån.

3.1.2 När är kontrollen implementerad?

Eftersom det traditionellt har fokuserats på måluppfyllelsen ligger det i tid längre fram när vissa beslut eller handlingar krävs för att nå målet. I mitt fall skulle det vara att man kontrollerar att åldersgränsen efterlevs eller på längre sikt att skadlig användning av läkemedel minskar. Det direkta resultatet av implementeringen är i mitt fall när en kontroll har genomförts. Det utan att ta hänsyn till om kontrollen har gett effekten att måluppfyllelsen är god eller dålig(Winter 2006:159). Det blir då direkta resultat av de aktiviteter i

implementeringsprocessen som förvaltningen och tjänstemännen har gjort som utgör implementeringen i denna uppsats(McLaughlin 1999:67). Implementeringen ses härmed som att ett politiskt beslut är verkställt när en kontroll har genomförts enligt lagen. Implementeringen är genomförd eftersom den åtgärd som tjänstemännen gör, kontrollen, är ett resultat av arbetet i processen som skulle leda dit(Lundquist 1992:75-80). Lagen är kontinuerlig och så att säga aldrig är klar eller färdig eftersom kontrollerna fortsätter. Man skulle kunna tänka sig att kontrollerna har genomförts till en början för att sedan avta eller upphöra. Implementeringen har då skett enligt min definition och det hamnar utanför min avgränsning. Genom att fokusera på processen och inte måluppfyllelsen kan jag frångå det klassiska problemet om en policys implementering ska ses i termer av lyckad eller som oftare misslyckad. Det stämmer också överens med mitt syfte att förklara varför kontrollerna inte kom igång.

3.2 Aktörer och strukturer

Min utgångspunkt för att undersöka och analysera mitt material är aktör-strukturperspektivet som hänger samman med tjänstemannens villkor. Det är ett lämpligt perspektiv eftersom det kan omfatta större enheter som den offentliga förvaltningen är en del av. Det betyder inte att min analys kommer inbegripa hela samhället utan endast en del av förvaltningen men analysen kommer att tjäna på förståelsen av omgivningens komplexitet och mångfald för det jag undersöker (Lundquist 1992:40). Aktörerna kan bestå av individer eller av ett kollektiv av individer, enskild tjänsteman eller en avdelning på en förvaltning som uppträder gemensamt och som har handlingsförmåga, handlingsfrihet och medvetenhet(Ibid.41-42). Strukturerna är inte lika lätta att göra gripbara som aktörerna är. Samhällsstrukturerna kan förstås som de mönster som finns i aktörernas relationer mellan varandra (Lundquist 1984 s 3). De kan utgöras av normer, regler eller procedurer. Strukturerna är mer bestående än vad aktörerna är som enklare kan förändras. Det är inte alltid säkert att aktörerna är medvetna om de strukturer som omger dem. Men strukturerna kan påverkas och förändras av aktörernas agerande oavsett om det är medvetet eller inte (Lundquist 1992 s 41-42). En enskild individs agerande kan inte alltid förstås utan att ha ett helhetsperspektiv anläggs eftersom aktören existerar inom en struktur som i sin tur är påverkbar av aktörerna (Ibid. 41). Applicerat direkt på implementeringen är de styrningsåtgärder som görs för en förändring av strukturer t.ex. procedurer eller regler för kontrollarbetet en mänsklig åtgärd för att förändra strukturerna. Eftersom den nationella förvaltningskedjan är hierarkisk finns strukturerna mellan och inom

dess nivåer som aktörerna återfinns på (Ibid 42-43). Relationen finns mellan en inspektör och avdelningschef som i sin tur har en relation gentemot förvaltningschefen på fackförvaltningen. De tre tillsammans ingår i en struktur som en del av kommunorganisationen som har relationer till andra delar i kommunen och riksdagen men även till Läke-medelsverket som central tillsynsmyndighet som har en relation till regeringen. Jag ska inte undersöka hela styrningskedjan utan de aktörer som har till uppgift att implementera lagstiftningen i kommunen. Att enbart studera förhållandena inom min avgränsning utan förståelse för det större sammanhanget kan påverka vilka slutsatser som jag drar. Min fråga begränsar var jag lyser med min ficklampa men jag är medveten om att saker utanför ljuskäglan kan påverka det jag belyser.

3.3 Tjänstemannens villkor

På nivån för en enskild aktör, för en tjänstemans agerande finns flertalet orsaker som aktörens överordnade måste ta hänsyn till i dennes sätt att styra aktörens agerande. (Lundquist 1992:75-77). Lundquists ställer upp tre villkor för att styrningen ska fungera avgörs av att aktören *förstår*, *kan* och *vill*. *Förstå* handlar om att aktören ska kunna uppfatta en styrningssignal och vad den innebär. Det kan handla om en lagtext eller hur något ska organiseras och det är inte alltid enkelt att tolka. Om aktören *kan* eller inte härrör ur aktörens förmåga att genomföra vad som önskas av honom. Har han resurser, handlingsfrihet och handlingsförmåga som krävs för att kunna genomföra ett beslut. För de tredje handlar det om aktören *vill* eller inte vill agera efter de signaler som han får. Det kan bero på personliga övertygelser, egenintresse eller att det finns lagenliga skäl (Ibid. 75ff; Lundquist 1998). Att förstå och att kunna kan åtgärdas med t.ex. utökade resurser, utbildning eller genom förändrad organisering och ny personal. Att ändra en persons vilja att genomföra ett beslut är svårare eftersom det kräver den styrandes inflytande över den ovillige (Lundquist 1992:75-76). Villkoren för styrning av enskilda aktörer blir mer komplext när det är många personer inblandade i en organisation som ska styras. En ändrad styrning med förhoppning att förändra en aktörs agerande kan ge upphov till förändringar i andra aktörers agerande (Ibid. 76-78). Lundquist (Ibid. 77) anger en modell för åtta möjliga utfall när ett beslut ska fattas och dessa villkor används men bara i ett av dessa där alla tre villkoren uppfylls och den önskade åtgärden genomförs. Hans uppställning som givetvis är en förenkling innebär att det är dikotomt, antingen är villkoret uppfyllt eller inte. Det aktörsnära förhållningssättet gör att denna teori passar särskilt väl på fall med få aktörer såsom det är i fallet med

läkemedelskontroller. När det gäller det tredje villkoret, tjänstemannens vilja anser jag att Lundquist teori inte är lika fyllig som för de andra två. Sannerstedt utvecklar ett par möjliga anledningar som utgör legitimt motstånd, om policyn bryter mot etiska eller moraliska principer och att då policy inte bör genomföras t.ex. i extrema fall som med deportationer i Nazityskland (Ibid. 87; Sannerstedt 2001:37). Lundquists teori haltar på den punkten genom att den enbart ser till möjliga inflytandemetoder från den styrande och inte till faktorer till varför en tjänsteman uppfyller villkoret för att vilja (Lundquist 1992:76, 201-203). Det är intressant men orsaken till oviljan kan inte lätt undersökas utifrån det. Lipskys teorier om närbyråkrater kan istället fylla en lucka då en inspektör kan liknas vid en närbyråkrat.

3.4 Närbyråkrater

En närbyråkrat utgörs av en tjänsteman som utför en offentlig service oavsett om det är att leverera en vara, utföra en tjänst eller att utöva myndighetsutövning. Närbyråkratens kännetecknas av att denne har väsentlig handlingsfrihet vad gäller att utföra sitt arbete och att de i detta arbete är i nära kontakt med medborgarna (Lipsky 2010:3,8). Deras expertis, vilja att intressera sig för och lägga energi på en fråga och deras personliga dragningskraft är motiv för agerandet. Den huvudsakliga faktorn som avgör att överordnande blir beroende av närbyråkraten är deras handlingsutrymme och deras roll som policyskapare i kontakten med medborgarna (Ibid. 24-25). Relationen mellan en närbyråkrat och dennes överordnade har två fundamentala grunder som kan ses som upphov för deras vilja: relationen mellan dem är konfliktfylld och den är uppbyggd på ömsesidigt beroende. Chefen vill uppnå verksamhetens mål och begränsa autonomin medan närbyråkraten vill utöka sin autonomi och arbeta mot klientnära mål (Ibid. 25). Den enskilde tjänstemannen kan ha olika strategier för att inte samarbeta inom organisationen och därmed uttrycka en ovilja att genomföra beslut. Det kan ta sig uttryck genom att inte arbeta (ogiltig frånvaro, sluta) aggression mot organisationen (stjäla, fuska, medvetet slöseri) och negativa attityder som påverkar arbetet (alienation, apati) (Ibid. 17-18). Närbyråkratens policymakt är direkt och kan utövas i direktkontakt med avnämaren där beslut som myndighetsutövning utförs. De utför en policy som någon annan beslutat men där deras beslut är det slutliga avgörandet om policyns genomförs (Ibid. 8). I fallet med läkemedelskontrollanter har inspektörerna den direkta makten att genomföra kontrollerna av försäljarna. De har dock ingen befogenhet över sanktioner. Däremot spelar deras bedömning roll om de ska göra återbesök som kostar pengar för den enskilde företagaren och indirekt om åtgärder som kan vara kostsamma. Närbyråkraten är i stor

utsträckning en del av en profession och som en del av denna har den en expertroll som är relativt fri från övervakning utförd av överordnande och granskning från avnämarna (Ibid. 13-14). Såväl Lundquist som Lipsky teorier har tidigare använts i de fåtal studier som finns om tillsyn³. Även om inspektörerna som arbetar med läkemedelskontroller inte är renodlade närbyråkrater anser jag ändå att teorin är applicerbar. Det eftersom deras situation liknar närbyråkratens och det går att hitta orsaker till deras vilja.

3.5 Analysens ramverk

I den här avdelningen presenterar jag den teoretiska ramen för min analys. Genomgången nedan av tjänstemannens egenskaper blir mina definitioner av begreppen och som jag översätter till operativ nivå till undersökning. Lundquist har kopplat till sina tre villkor ett par faktorer som ryms under respektive villkors som ett paraply. Grunden för de tre villkoren är antagandet att en aktörs beteende kan påverkas utifrån via dennes förmågor eller motivation (Lundquist 1984:7). Aktören tillmäts en stor betydelse för utfallet med det nedifrån-perspektivet. Villkoren kan närmast liknas vid tre kluster eller paraplyn som innehåller flera olika variabler. Alla de tre behövs uppfyllas för att aktören ska fatta ett beslut och genomföra åtgärden, kontrollen. Besluten innebär här att de arbetar förberedande för att kunna genomföra kontrollen och implementera. Jag har definierat och preciserat dem för att kunna nyttja dem. Eftersom villkoren rör sig på en hög abstraktionsnivå behöver jag göra dem begripliga (Teorell 2007:38-39). Analysramen är tillämplig på tjänstemännen på båda nivåer, för kontrollanter och högre tjänstemän som jag har intervjuat, chefer och inspektörer eftersom de båda fattar beslut som enskild aktör. De är aktörer på olika nivåer som bägge mottar styrsignaler för att genomföra det politiska beslut som fattats i fullmäktige. Skillnaden är att den överordnade ska skicka vidare signalen nedåt i organisationen. Tillsynaren är den sista person att nås av styrningen och som ska genomföra innehållet. De har således olika roller som mottagare och sändare eller mottagare eller utförare. Analysramen är uppbyggd av de faktorer som jag har identifierat dels bland Lundquists tre villkor men även från andra uttolkare. För varje villkor har Lundquist ställt upp ett par förslag, som jag menar är på en hög abstrakt nivå men inte för det tredje villkoret, vill. Utifrån annan litteratur (Bengtsson 2004, Lipsky 2010, Sannerstedt 2001) har jag utvecklat villkoret *vill* för att kunna operationalisera och använda det i min undersökning och analys. Lundquist villkor är inte helt uteslutande mot

³ Se Bengtsson 2004, Johansson 2006 eller Cedstrand, 2006.

varandra och det är jag medveten om. Det är inte det viktigaste att de är uteslutande mot varandra utan att de fångar upp de viktiga faktorerna för implementeringen. Det viktiga blir inte om det är kan eller förstå som är bristfälligt utan varför det brister. Villkoren används för att analytiskt kunna närma mig problemet och så bör de ses i analysen eftersom mitt mål inte har varit att renodla villkoren utan att kunna nyttja dem analytiskt. I den lägsta nivån i mitt schema är faktorerna på konkret nivå och det är hur jag har operationaliserat dem. De är föränderliga eftersom det uppstår i tjänstemannens arbete och planering och det i förhållande till de strukturer i form av regler som denne har att följa. Den relativa formen på faktorerna gäller flera av de faktorer som påverkar implementeringen. I avsnitten nedan ska jag närmare förklara de olika villkoren och de operationaliserade faktorerna i ramen.

Tabell 1 Analysram

Hög abstraktionsnivå	Låg abstraktionsnivå	Operativ nivå
Kan		
Autonomi	Handlingsfrihet	Riktlinjer, regler, styrdokument, rutiner
		Förekomst direkt order
	Handlingsförmåga	Anslag
		Kontrollavgifter
		Personalresurser
		Lokaler, utrustning
		Information
Förstå		
Utbildning	Intern utbildning	LMV utbildning läkemedelskontroll
	Extern utbildning	Utbildning universitet/högskola
Erfarenhet	Arbetserfarenhet	Arbete inom området t.ex. inspektör
	Erfarenhet avdelning	Arbete på förvaltningen/avdelningen
Organisering	Kontroll- organisation	Arbetsgrupp, enskild kontrollant
Vill		
Vilja	Vill	Spännande, roligt, intressant
		Gillar lagen, är motiverad för den
		Gillar nya saker/arbetsuppgifter
		Principiellt positiv, Positiv grundad i professionen
Ovilja	Ovilja	Ospännande, tråkigt, ointressant
		Ogillar lagen, är omotiverad för den
		Ogillar nya arbetsuppgifter
		Principiellt negativ, negativ grundad i professionen

3.5.1 Kan

Med villkoret *kan* menas aktörens förmåga att mer eller mindre fatta beslut och att kunna påverka sin omgivning i högre eller lägre utsträckning(Lundquist 1987:42-43). Om aktören kan eller inte härrör från förmågan att genomföra vad som önskas av honom. Om han har det inflytande, den kompetens och handlingsförmågan som krävs(Lundquist 1992:75-78). Villkoret *kan* innehåller flera viktiga faktorer som ofta framhålls som direkt avgörande för implementeringen bl.a. resurser (Sannerstedt 2001:35). Den första faktorn är tjänstemannens autonomi som består av två delar, handlingsförmåga och handlingsfrihet. Båda dessa delar påverkar aktörens möjlighet att verkställa styrning(Lundquist 1992:76,80). Handlingsfriheten påverkas genom direkt styrning och preciseras genom t.ex. direkt order och med lagar och regler för vad tjänstemannen får och inte får göra(Ibid. 81). Det kan handla om interna regelverk, delegeringar och men också lagen om receptfria läkemedel som begränsar och möjliggör tjänstemannens utrymme att agera. Handlingsförmågan styrs indirekt via anslag, organisering, rekrytering och information (Ibid). Konkret innebär det vilka resurser som tjänstemannen ges som utökad personal och utrustning men även hur verksamheten organiseras(Sannerstedt 2001:29). Tjänstemannen kan ges helt fria tyglar, ny utrustning och obegränsade resurser eller det motsatta för att klara av sitt arbete. Resurser kan också innefatta tjänstemannens förmågor som förtroende från andra aktörer och kunskap (Bengtsson 2006:8-9). Förtroendet kan påverka hur tjänstemannen kan agera mer eller mindre självständigt i organisationen och därmed påverka om denne kan fatta sina beslut och genomföra åtgärder. Även information kan falla här under om det krävs för att förändra aktörens beteende.(Lundquist 1992:105). Både handlingsförmågan och handlingsfriheten tjänstemannens är nödvändiga för att förstå tjänstemannens autonomi. Aktörens handlingsfrihet kan ofta framstå som stor när det saknas precis styrning via lagar och regler. Handlingsförmågan via anslag och organisering påverkar hur handlingsfriheten kan användas och därmed autonomin(Ibid. 99). Autonomi är inte absolut utan föränderlig beroende på styrningen och de två delarna är relativa eftersom tjänstemannen varken har total autonomi eller helt inskränkt autonomi(Bengtsson 2004:16).

3.5.2 Förstå

Med villkoret *förstå* menar Lundquist att aktören ska ha egenskapen att uppfatta sig och sin omgivning på ett mer eller mindre fullständigt och korrekt sätt(Lundquist 1987:42-43). Det innebär att aktören ska kunna uppfatta en styrsignal och vad det innebär för aktören. Det kan handla om en lagtext som ska tolkas eller hur en verksamhet ska organiseras och det är inte

alltid enkelt för tjänstemannen att tolka (Lundquist 1992:76-77). I en mer konkret form för att aktören ska kunna förstå lagtexten kan det krävas att denne har en förståelse genom en utbildning mot den specifika lagtexten som t.ex. en miljöinspektör har. Juridisk grundkunskap kan innebära att aktören kan ta till sig ny lagstiftning på olika områden och därmed hantera nya lagar och nya arbetsområden som denne får i uppgift. Genom att aktören får den nya lagen förklarad för sig kan aktören tillgodogöra sig kunskapen och hantera de nya uppgifterna. Förklaringen kan bestå av enklare genomgång av lagen eller en vidareutbildning riktad mot det nya området som regeringen föreslog skulle genomföras.

Aktörens förståelse av vad som önskas av denne påverkas av dennes erfarenheter som kan komma ur arbete med liknande frågor sedan tidigare på arbetsplatsen. Eftersom det är ett nytt område finns det ingen som kan läkemedelskontroller men liknande situationer kan ha uppkommit förut och tjänstemannen kan ha en uppfattning om vad den överordnade ansåg om dennes agerande då som avgör hur denne agerar igen. Erfarenheten kan komma ur arbete på samma avdelning eller förvaltning som de arbetar på idag eller tidigare arbete med liknande frågor. Hur det arbetet organiseras inom förvaltningen med olika grupper eller hur många personer som är delaktiga. Om det tillsätts mycket personal och skapas arbetsgrupper kan det tolkas som att frågan är prioriterad eller det motsatta om det inte görs.

3.5.3 Vill

Villkoret *vill* hänger samman med aktörens medvetenhet och med dennes mer eller mindre explicita preferenser (Lundquist 1987:42-43; Lundquist 1984:7). Det handlar om att aktören vill eller inte vill agera efter de signaler som han får. Orsaken till en persons agerande kan vara individuella motiv och handla om personliga övertygelser, egenintresse eller att det finns rimliga legala skäl (Lundquist 1992:76; Sannerstedt 2001:36-38). Att tjänstemäns ovilja kan resultera i att beslut inte genomförs är ingen ny tanke inom forskning. Det bör inte heller per se ses som omotiverad obstruktion eller illvilja (Sannerstedt 2001:37-39). Konkret kan det innebära tjänstemannen vill eller inte vill utföra något t.ex. handlägga en uppgift men orsaken är dennes inställning genom viljan. Eftersom det enligt Lipsky råder ett konfliktfyllt förhållande mellan närbyråkraten och dennes chef kan motiv finnas där. Det kan handla om olika mål och prioriteringar för verksamheten som skapar en ovilja eller det motsatta. Om då tjänstemannen får sina önskemål uppfyllda kan inställningen och motivationen ändras från en ovillig inställning (Lipsky 2010:10-25). En del arbetsuppgifter kan tjänstemannen föredra framför andra och därmed vara mer benägen att utföra dem. Det kan gälla för arbetsuppgifter som är mer enkla och mindre utmanande och som inte är lika intressanta. De kan därmed

tänkas att inte de prioriteras. Tjänstemannens uppfattning om lagstiftningen kan också påverka viljan. Det kan även tänkas att om tjänstemannen har erfarenhet av liknande uppgifter sedan tidigare och får ta över de uppgifterna kan gamla erfarenheter vara motiv för att vilja eller inte. Orsakerna kan finnas i deras yrkeskompetens om den önskade styrningen strider mot detta. Det handla både om politikområdet eller om hur lagens tillsyn är utformad. Det kan yttra sig i motstånd gentemot lagen som helhet och att tjänstemannen inte vill genomföra det som önskas. Det kan även finnas motstånd mot lagen av andra anledningar som att man inte gillar hur den är utformad eller hur den är utformad.

3.5.4 Diskussion av analysramen

Analysramen är tänkt att användas för att analysera mitt material. Genom att jag klättrar ner på abstraktionsstegen kan jag koppla de uppgifter om processen till min teoretiska grund om de tre villkoren. Den lägsta nivån är när jag har översatt de teoretiska begreppen till den operativa nivån, alltså i den omgivning som materialet är hämtat ur. Eftersom de faktorer som jag ska undersöka inte är kvantitativa är det därför inte heller möjligt eller ens önskvärt att nagla fast några fixerade värden. Istället har jag ovan försökt beskriva och ge de tre villkoren innehåll. Jag menar att jag för att kunna använda villkoren som grund för min undersökning måste jag tolka materialet på en skala mellan att villkoret är mer eller mindre uppfyllt eller inte. Det innebär att de utgör glidningar mellan ytterligheterna eftersom verkligheten inte är lika statiskt som en modell likt Lundquist uppställning(1992:77). Faktorerna är relativa och kommer därför i analysen att relateras till varandra för att förstå likheter och skillnader. Däremot kommer jag att visa åt vilket av hållen som det pekar, om det är mer eller mindre uppfyllt eller ej. Ett problem med de tre villkoren är att påverkan på den enskilde aktören kan påverka flera av villkoren samtidigt eller i följd. Tillförs aktörens mer resurser för att fullgöra ett uppdrag som denne tidigare varit motvillig att utföra kan resurstilldelningen även påverka viljan.

4 Uppsatsens design

I detta kapitel ska jag presentera hur undersökningen har utformats, hur jag har gått till väga för att samla in mitt empiriska material och vilka urval som har gjorts och varför. Jag avslutar med en genomgång av hur intervjuerna genomförts eftersom de är en viktig del av uppsatsen.

4.1 Jämförande tillvägagångssätt

Uppsatsen är kvalitativ i den mening att det är processen med dess lokala händelser och orsaker som jag undersöker för att ge en förklaring och det är inte frekvensen av antalet kontroller som är av intresse (Repstad 1999:15-16). För att besvara min fråga om varför kommunerna dröjde och inte implementerade lagens krav när den trädde i kraft ska jag använda en jämförande metod. Det jämförande tillvägagångssättet i uppsatsen bygger på en mest lika-design där jag använder två tekniker, processpåring och en jämförande fallstudie. Det är en vanlig kombination vid studier där utfallet är känt på förhand (Esaiasson et al 2007:145; Cederstrand 2011:73–86). Jag återkommer till de två i nästkommande avsnitt. Eftersom uppsatsens syfte är att förklara varför implementeringen skedde vid olika tidpunkter och det utifrån min teoretiska grund är en jämförande design lämpligt (Esaiasson et al 2007:112-114). Det eftersom det underlättar för att hitta empiriska bevis till min förklaring (Esaiasson et al 2007:102)

Då jag tidigt under uppsatsarbetet fick klart för mig att det fanns stor variation hos Sveriges kommuner hur de påbörjat kontrollarbetet och att jag kände till utfallet från nyhetsrapportering så behövde jag ta hänsyn till det. Det var då omöjligt att hederligt välja fall utifrån de oberoende variablerna, alltså mina förklaringsfaktorer i analysramen (Ibid. 114-116). Då hade det inte blivit någon undersökning som gav ny kunskap utan jag hade sammanfattat det jag redan visste. Att välja fall utifrån det jag kände till var den bästa möjligheten eftersom de oberoende variablerna var okända innan jag påbörjade studien (Ibid. 115). Arbetet med att samla in kunskap om de förklaringsfaktorerna ofta mödosamt. I kombination med att jag kände till utfallet fick jag därför göra en bakvänd mest-likadesign. Det viktiga vid mest lika-design är att det jag ska förklara, sent genomförd implementering har variation som tydligt skiljer sig åt men eftersom jag gör det bakvänt är utfallet detsamma och förklaringarna som ska variera (Ibid. 112-15). Eftersom mitt syfte är att förklara empirisk varför kommunerna tog olika lång tid att implementera är det lämpligare med en mest lika design istället när jag använder mig av på förhand känd teori (Ibid. 128-133). Då jag vill stärka

förklaringskraften till varför utfallet har skett har jag valt att jämföra flera fall där den beroende variabeln har två möjliga utfall: tidigt implementerad eller sent implementerad lagstiftning. Genom att göra jämförelser mellan de olika fallen kan jag bättre förklara varför de uppvisar skillnader och likheter på olika punkter. Distinktionen mellan om den har genomförts tidigt eller sent har sin grund i Läke-medelsverkets checklistor för kontrollerna (se 2.2). Det hjälpmedel för att genomföra kontrollerna blev tillgängligt i januari 2010. Har kontrollen genomförts inom ett år, alltså till 1 januari 2011 är det ansett som tidigt implementerat annars är det sent i denna uppsats avgränsning. Det kan tyckas godtyckligt men lagen hade varit beslutad sedan mitten av 2009 så ett och ett halvt år är inte en orimlig gräns.

Det är inte enbart metodologiskt guld och gröna skogar vad gäller att använda metoden utan det finns invändningar. Den främsta invändningen är att identiska fall knappast är rimligt men däremot kan man försöka att hitta fall som iallafall liknar varandra och urvalet blir därmed viktigt (Ibid.115-16). Likheten är i mitt fall utfallet och med min definition behöver jag en nödvändig variation vad gäller kommunerna och tjänstemannens villkor för att stärka slutsatserna.

4.1.1 Processpåring

Eftersom jag inte är intresserad av kontrollerna i sig eller dess effekter utan hur kommunerna införde kontrollarbetet är processpåringen som metod fördelaktig att börja med. Då jag på ett tidigt stadium blev bekant med ett flertal nyhetsartiklar (se Inledning) om utfallet, alltså att kontroller inte gjorts i många kommuner blev processpåringen en naturlig väg att gå. Det är då inte är utfallet, tidig eller sen implementering som står i centrum utan processen dit. (Esaiasson et al 2007:145). Processpåringen som metod är nyttig för att kunna använda en teori på ett fall där faktorerna som påverkar utfallet kan vara flera om min förklaringsmodell med tre villkor passar in då (George & Bennet 2005:206–208). Det är fruktbart för att spåra kopplingar mellan möjliga orsaker och observerade utfall. Tekniken har jag använt för att undersöka beslutsprocessen genom protokoll och andra dokument som är kopplade till ärendet (George & Bennet 2005:6-7). Processpåringen använde jag för att göra ett första steg i en systematisk jämförelse på min teoretiska grund av det skeende som tar sin tidsmässiga början i när lagen trädde i kraft och fram till december 2012 (Cedstrand 2011:73-76). Först samlade jag in de dokument i ärendet som jag begärde ut, offentliga beslutsprotokoll och underlag så jag kunde lägga ett kronologiskt och processuellt pussel som skapar en överblick av beslutsprocessen. För att kunna skapa en jämförelse mellan de olika kommunerna var det viktigt, eftersom det insamlade materialet ser olika ut mellan fallen, att jag systematisk

strukturerade materialet. Utifrån kommunernas spår fick jag en tidslinje över varje kommuns beslutsprocess där de olika händelserna kan jämföras. Jag skapade en bild av hur besluten har gått till och vilka aktörer som har deltagit i olika steg. Det var ett första steg för att hitta de formativa eller de delmoment som länkade samman de kausala länkarna i processen (Esaiasson et al 2007:145). När jag ska spåra de olika mekanismerna och kopplingarna i de olika händelseförloppen i kommunerna är det för att få fram de detaljer som kan ha inverkat på min förklaringsvariabel, tjänstemannens villkor. De beskrivningar som jag gör och de kopplingarna mellan de olika agerandena ska användas för att förklara kopplingen mellan villkoren och utfallet i form av tidig eller sen implementering (Teorell 2007:247-25). Kommunerna hade samma utgångsläge inför att lagen trädde i kraft och genom att kartlägga processen bör mönster kunna skönjas för att se hur de skiljer sig åt. Genom processspårningstekniken har jag hittat vilka aktörer som har deltagit i processen och vad som har lett fram till dem. Det har skapat en god förståelse som kan fördjupas vid intervjuerna (Esaiasson et al 2007:144-148).

4.1.2 Jämförande fallstudie

Som en andra del av mitt tillvägagångssätt har jag valt att komplettera processspårningen dokumentstudie med en jämförande fallstudie. Min jämförande fallstudie utgår från en strukturerad och fokuserad jämförelsemetod som ska användas för att analysera tjänstemannens villkor och hur de påverkar utfallet, alltså tidig eller sen implementering. Metoden är strukturerad för att den utgår från generella frågor som ställs om forskningsobjektet och att dessa är gemensamma för alla fall. Frågorna jag har ställt utgår från min analysram. Materialet som jag samlade in blir därmed standardiserat och jag bör kunna undvika att påverka resultatet av materialinsamlingen med min förförståelse. Eftersom insamlingen är standardiserad med samma jämförelsepunkter blir det möjligt för mig att göra en systematisk jämförelse mellan fallen. Tillvägagångssättet blir systematiskt eftersom jag undersöker ett par specifika aspekter av mitt fall utifrån den strukturerade insamlingen. Metoden kräver att jag gör det fokuserat och det genom att min teoretiska ram är styrande. Min avgränsning mot de kommunala tjänstemännen blir därmed viktig för om jag kan behålla fokuseringen och därmed göra en strukturerad jämförelse (George & Bennet 2005:67-72; Teorell 2007:236-239).

Materialet som jämförelsen grundar sig på bygger är till största del är inhämtat genom intervjuer och som ska komplettera processspårningen. Frågorna som ställdes var generella för att vara relevanta för alla de olika fall som jag undersökte. De var inte specifika frågor som

bara är av intresse i ett fall eftersom de då saknar möjlighet att jämföras systematiskt. Samtidigt så innebär det inte att jag inte kunde ställa specifika frågor om delar av processen jag studerat. Processspårningen har föranlett att vissa specifika frågor har behövt ställas (George & Bennett 2005:86). Beroende på mitt val av teoretiskt perspektiv med tjänstemannens villkor blir mitt fokus givetvis på de aspekterna. Jag kan även kontrollera slutsatserna genom att resonera om det motsatta i mina fall, om händelser i processen inte skett som de gjorde. Flera steg på vägen kan vara genomförda men om kontrollerna inte har genomförts har lagen inte tillämpats av kommunerna. Genom att resonera om vad som hade hänt i motsatta fall och då varför så kan jag stärka resultatet och därmed mina slutsatser (Esaiasson et al 2007:118-19; Teorell 2007:236-238). Sammantaget bör det sätt jag har översatt min teoretiska ram (avsnitt 3.5) och studiens systematiska genomförande borga för att studiens resultat är goda. Risker är alltid närvarande men eftersom materialinsamlingsverktyget har varit detsamma är det i värsta fall ett systematiskt fel.

4.2 Urval

4.2.1 Val av kommuner

Jag ansåg jag det lämpligt att söka svaret i kommunerna om varför kommunerna inte implementerat kontrollarbetet när lagen trädde i kraft den 1 november 2009. Enligt Läkemedelsverket har det funnits stora variationer mellan olika kommuners kontrollarbete och det lilla antalet anmälda brister till dem under de första åren, som kommunen har skyldighet att anmäla efter en inspektion, tydde på att tillsynen inte kommit igång i alla kommuner (Statskontoret 2012:134-35). Även en enkät från Sveriges kommuner och landsting bekräftar att det varierar mellan kommunerna hur och om man har beslutat om kontrollorganisation, dess arbete och ansvarig nämnd (SKL 2012). Sveriges radio gjorde tio månader efter införandet av lagen (SR 2010) en undersökning där två tredjedelar av Skånes kommuner ingick och det fanns stora variationer för vilka som hade kommit igång med tillsynsarbetet. Artikeln gav en handfull exempel på kommuner som hade påbörjat arbetet med läkemedelskontrollerna eller inte. Jag fann ingen annan motsvarande undersökning över andra regioner i Sverige och utifrån undersökningen valde jag att avgränsa mig till Skåne. Undersökningen avslöjade utfallet av implementeringen men inte mer om vad som påverkat att dessa kommuner startat sitt kontrollarbete eller inte. Med den kunskapen i bagaget inför urvalet av fall som jag skulle undersöka fick jag välja strategiskt (Esaiasson et al 2007:112-113). Att hitta kommuner och faktorer som kunde ha påverkat utfallet tar lång tid och därför

utgick jag från utfallet. Skånes 33 kommuner har varierande antal kommunmedlemmar från 7000 till dryga 300 000. Kommunerna har valts utifrån om de är stora eller små sett till befolkningen och det beror på föreställningen om att små kommuner oftare har en lägre tjänstemannatäthet och stora det motsatta. Storleken på kommunens verksamhet hänger ofta samman med hur den organisatoriskt är uppbyggd med många eller få nämnder och förvaltningar. Dock har kommunerna liknande förutsättningar att göra det inom sin dimension, större eller mindre. Om en kommun har stora eller små förvaltningar kan påverka i sin tur om de oftare har gått i bräsch för innovationer eller avvaktar nyheter såsom lagstiftning. Stora kommuner tenderar att ha en större andel fria resurser som snabbt kan användas vid oförutsedda händelser (Schmidt 1986:81). Även kommunens folkmängd är en viktig faktor som hänger samman med om en kommun är snabb eller långsam på att ta till sig nyheter (Schmidt 1986:58). Utifrån de hypoteserna valde jag strategiskt två större kommuner med olika utfall och två mindre med olika utfall från de uppgifterna i undersökningen i Sveriges radio. Jag skapade två grupper utifrån utfallet och där de innehöll en från varje dimension för att ytterligare stärka jämförelsen (Esaiasson et al 2007:113-15).

Tabell 2 Urval av kommuner

	Tidig implementering	Sen implementering
Större	Malmö (302000)	Helsingborg (130000)
Mindre	Ystad (18000)	Ängelholm (39000)

Källa: SCB 2011 Siffrorna anger befolkningsantal avrundat till jämna tusental.

För att kontrollera att utfallet stämde enligt artikeln begärde jag ut de kontrollrapporter som var grunden för att avgöra när de implementerat lagen och kontrollen. Ett av de valda fallen fick bytas ut mot Ystad eftersom de inte återkom med något material. Ett annat av fallen återkom med annat material men det visade sig vid intervjun att inga kontroller genomförts. Kommunen behölls i undersökningen eftersom det inte påverkade undersökningen och att då materialinsamlingen redan var genomförd. Även om jag inte hade en exakt uppgift om att de stora kommunerna hade en högre andel tjänstemän än de små så har de ha större förvaltningar i absoluta tal och andra förutsättningar. Eftersom utfallet, den beroende variabeln har variation, tidig eller sen, så kan det öka styrkan på den kausala relationen för vilka förklaringsfaktorer som påverkar den (Esaiasson et al 2007:114-115). Även om en fallstudie inte är generaliserbar på samma sätt som en surveyundersökning blir den säkrare genom att jämföra flera objekt. Fler fall kan också uppmärksamma om ett enskilt fall särskiljer sig på något sätt och den risken decimeras när jag jämför fyra objekt. Det finns

dock fortfarande 29 kommuner i Skåne och 286 i Sverige som inte undersöks men genom min fyrfaldiga undersökning har jag minskat risken för felaktigheter.

4.2.2 Val av tjänstemän

För att undersöka hur kommunen har agerat har jag fokuserat på de genomförande tjänstemännen. Eftersom antalet tillsynsobjekt på detta område är färre än på t.ex. livsmedelsområdet kan man anta att det är ett färre anställda inspektörer per kommun och att det är få personer som arbetar med läkemedelskontroller. Ett viktigt kriterium för att välja intervjupersoner för informantintervjuer när jag vill ta reda på hur processen har sett ut är centralitet. Det innebär att jag söker efter personer som har haft en central roll och därför sitter inne på kunskaper om förloppet för implementeringen (Esaiasson et al 2007:291-2; Cederstrand 2011:78-83). De potentiella intervjupersonerna bör ha kunskap, erfarenheter och annan viktig och relevant information som de kan ha genom att ha varit delaktiga (Repstad 1999:66-68). Dock är det inte enbart en renodlad informantintervju eftersom jag vill, enligt de teoretiska villkoren, undersöka tjänstemännens vilja att genomföra lagen. Intervjuerna får därmed två syften då tjänstemännen ska ge information om processen och deras egenskaper (Cederstrand 2011:78-83). Eftersom lagen om handel med vissa receptfria läkemedel var ny fanns det inga läkemedelskontrollanter innan lagen trädde i kraft. De bör därför kunna betraktas som centrala personer då de har varit med från att kontrollarbetet startade. För att kunna nå information om arbetet innan kontrollanterna startade arbetet valde jag att intervju förvaltningscheferna i tre kommuner och en förvaltningsjurist (Se bilaga 1). Förvaltningschefen är en av de högre tjänstemännen på kommunen. Eftersom tillsynen har placerats på dennes förvaltning bör den ha varit delaktig, haft insyn eller haft kännedom om processen när kontrollen skulle placeras i kommunen. Chefen bör ha haft insyn eller delaktighet i styrningen av tillsynen och hur tillsynsarbetet har planerats (Esaiasson et al 2007:291-6). Anledningen till att det en förvaltningsjurist intervjuades hänger samman med tidsbrist och centralitet. Jag fick tidigt klar för mig att juristen varit delaktig i genomförandet och haft en viktig roll samtidigt som det var svårt att få en möjlighet att intervju förvaltnings- eller avdelningschefen i den kommunen.

Sammanlagt har jag genomfört åtta intervjuer, två stycken i varje kommun där en har varit med kontrollanten och en med förvaltningschefen eller förvaltningsjuristen. I ett par av kommunerna har det funnits flera kontrollanter som arbetar med läkemedel men i ena fallet kunde bara en delta på grund av sjukdom. I det andra blev jag rekommenderad att intervju en kontrollant. I båda fallen har kontrollanten som intervjuats varit ansvarig för kontrollarbetet

av läkemedel sedan starten så ur informations- och centralitetssynpunkt bör det inte ha påverkat materialet negativt. Eftersom min teoretiska grund betonar tjänstemannens villkor har jag valt att inte intervjua den politiska nivån. Politikerna är däremot intressanta i relation till tjänstemännen men då utifrån tjänstemannens perspektiv som jag har försökt fånga upp under intervjuerna och i dokumentstudien.

4.3 Material

För att undersöka kommunernas kontroller har jag valt att samla in material i två steg, först via dokument och sedan via intervjuer.

4.3.1 Dokument till processpåring

Förfrågan om att begära ut materialet har ställts till den centrala registraturen i respektive kommun för att lagen och förarbetena inte rekommenderade någon specifik nämnd för uppgiften. Min förfrågan om det material jag begärde ut var ställd på samma sätt till kommunerna jag kontaktade och jag begärde ut de dokument som berörde ärendet om receptfria läkemedel. Dokumentstudien grundar sig på de beslut i de kommunala församlingarna som fattats i fullmäktige, styrelsen och nämnderna men även den beredning inför dessa som finns tillgänglig. För att undersöka ett historiskt skeende som mitt, även om det ligger nära i tiden innebär ett flertal utmaningar och problem som måste hanteras. Man bör undvika att förlita sig på enskilda källor. Det för att undvika att man betonar de förklaringar som man själv är mest intresserad av och därmed felaktigt avstår andra rimliga som man inte favoriserar (George & Bennett 2005:95). Genom att komplettera med intervjuer bör jag kunna undvika ensidighet i materialet. Vad gäller mitt material och hur jag kan lita på att det är korrekt kan jag inget annat än utgå från att de allmänna offentliga handlingar jag har begärt ut är korrekta dokument utifrån vad jag kan bedöma. De personer som lämnat ut de dokumenten har ingen anledning att ändra uppgifterna på dessa och inte i något fall har det förekommit sekretessmärkning eller annat som kan hindra att dateringen stämmer. Detsamma gäller inte de kontrollrapporter som jag har begärt ut för att fastställa när varje kommun genomförde sina första kontroller. Där är det handläggarna själva som har genomfört kontrollerna som har lämnat ut dem och de skulle kunna ha intresse av att förbättra sanningen. Dock har jag efter intervjuerna ingen anledning att ifrågasätta riktigheten i dem (Teorell 2007:104-106; Esaiasson et al 2007:313-326).

4.3.2 Intervjuer

Genom att använda intervju som metod för insamling av mitt material vill jag hitta den bild som aktörerna har av implementeringsprocessen. De ger mig möjligheten att, jämfört med en enkät, att gå på djupet med vissa frågor och ställa följdfrågor om olika aspekter av det jag är intresserad av (Repstad 1999:11-12). Intervjuerna kan också ge upphov till oväntade svar som inte ryms inom ett frågeformulär (Esaiasson et 2007:283). Kontrollanternas perspektiv är svårt att nå i dokumentstudien eftersom de sällan ges några uttryck i handlingarna. Mitt förhållningssätt till informanterna är att det är deras upplevelser av verkligheten som styr vilken information de kommer att förmedla till mig. Det blir särskilt viktigt att fokusera på deras beskrivningar av exakta förlopp och öppenhet för deras erfarenheter (Kvale 2009 s 42,68). Det kanske svåraste materialet att nå är de informella samtalen (George & Bennett 2005:97-98) och de kan inte lätt samlas in via dokument utan kräver andra metoder så som intervjuer. Eftersom jag ska undersöka några få fall och för att förklara dem passar intervjuer bra som arbetsmetod för att kartlägga processen.

Det finns flera utmaningar med att välja informantintervjuer som arbetsmetod. Uppsatsen blir beroende av de personer som jag har valt att intervjua och det de förmedlar under intervjuerna bygger det empiriska materialet. Även om frågorna berör skeenden som ligger relativt nära i tiden finns det risk att minnesbilder har förändrats medvetet eller omedvetet hos informanterna. Materialet som finns inom informanterna kan vara svårt att nå om de inte frivilligt vill dela med sig av det. Vad gäller intervjuerna och bedömningen av deras svar bör man kritiskt utgå från att personerna framhåller en mer positiv än negativ bild av sina insatser och sitt agerande i den process jag undersöker, medvetet eller omedvetet. Viljan hos en tjänsteman kan vara svår att fånga eller vara dold eftersom den finns inom aktören och inte i dokument eller beslut på samma sätt som ett anslag. Vad de väljer att berätta påverkar om jag får den informationen eller inte. Främst de personer på ledande befattningar som jag har intervjuat och som har ett verksamhetsansvar kan tänkas vilja framhålla de positiva sidorna framför de negativa. Eftersom jag har intervjuat både kontrollanter och ledande tjänstemän om samma förlopp kan jag i många fall jämföra svaren och värdera hur de överensstämmer (Teorell 2007 s 104-106). Det kan bero på vad de intervjuade var intresserade av att svara. Anledningar till att inte svara på intervjufrågorna kan vara oändliga och motiven vitt skilda men det kan vara att det framställer aktörerna i dålig dager (Teorell 2007 s236-238).

4.4 Intervjuernas upplägg och genomförande

4.4.1 Första kontakt

Den första kontakten togs 23 oktober 2012 med förvaltningscheferna genom en förfrågan om att ställa upp för en intervju. Jag förklarade ämnesvalet på min uppsats för att de ska vara förberedda inför intervjun men utan att gå djupare in på uppsatsens syften. Det för att inte styra in dem på förhand i en riktning och påverka deras svar. Det är annars en risk att de ”förstår” vilken typ av svar jag önskar och att de medvetet eller ej ger dem till mig. Samtidigt frågade jag vilka tjänstemän som arbetade med kontrollen av receptfria läkemedel. För att skapa förtroende för min uppgift ställdes frågan till förvaltningschefen. Jag ville undvika en känsla av misstroende för att de kunde uppleva att jag gick bakom ryggen på dem genom att inte meddela att jag ville ha kontakt och information av flera personer som arbetar med dessa frågor. I samband med detta begärde jag även ut handlingar och de första kontrollrapporterna. Kontrollrapporterna förmedlades via de ansvariga för kontrollerna och de blev således därigenom medvetna om mig. Det finns dock flera risker beroende på vilket sätt jag hade valt. Om chefen inte visste om att jag skulle intervjua tillsynaren kanske tillsynaren skulle känna en större öppenhet och mod att prata öppet om frågorna. Utifrån svaren på intervjuerna har jag ingen anledning att misstänka att de har undanhållit information. Chefens vetskap om att dennes underordnade ska intervjuas kan föranleda att de påverkar varandra inför intervjun som inte annars skulle skett. Hade jag inte gått via chefen och denne före intervjun fått reda på att jag skulle intervjua dennes underordnade finns risken att chefen blivit motvillig att svara på frågorna. Genom att jag valde att kontakta chefen och därmed skapade ett förtroende för min uppgift tror jag att det skapades den mest framkomliga väg för att kunna få svar på mina frågor.

4.4.2 Förberedelser till intervjuerna

Frågorna som riktades till förvaltningscheferna och tillsynarna var inte identiska även om de berörde samma områden. Däremot var de för de två grupperna, tillsynare och förvaltningschef samma mellan kommunerna. Utgångspunkten för frågorna var min analysram och de operativa indikatorer som jag arbetat fram. Utifrån dem skapade jag en intervjumall (se bilaga 2) med öppna frågor för att kunna genomföra min strukturerade jämförelse. Frågorna var förberedda men öppna för att tjänstemannen skulle få göra sin tolkning och inte påverkas av mig. Till frågorna kopplades nyckelord utifrån analysramen för att kunna följa upp de områdena. Frågorna koncentrerades till att vara av ”hur” och ”när”-karaktär för att undvika att

hamna i att tjänstemannen spekulerade i varför-frågor(Esaiasson et al 2007:298-301). Däremot innehöll mallens frågor flera områden som jag följde upp om de inte berörde de delarna själva. Möjligheten till specifika frågor och generella följdfrågor utnyttjade jag utifrån min processpåring av de dokument som skapats innan intervjuerna.

Eftersom jag var intresserad personernas bakgrund, nuvarande arbete och tidigare arbetserfarenhet passade det bra att inleda med att låta informanterna berätta om sig själva. Jag fortsatte med att fråga om vad deras arbete innebar och när de första kontrollerna genomfördes. För att få svar på deras inställning och vilja ställdes frågor om hur de kände inför kontrollarbetet och lagen. För att förstå vad arbetet med kontrollerna innebär utformade jag frågor om hur kontrollerna genomfördes även om det inte är direkt fokus för uppsatsen (Esaiasson et al 2007:298-301).

4.4.3 Genomförandet av intervjuerna

Intervjuerna genomfördes i november 2012 på respektive förvaltningskontor. På grund av tidsbrist fick en intervju genomföras över telefon. Intervjuerna har inte slaviskt följt min intervjuguide utan samtalet har böljat mellan de olika frågorna. För att kunna fokusera på vad informanten berättade under intervjuerna valde jag att spela in intervjuerna digitalt. Det möjliggjorde att jag kunde lyssna på dem i efterhand, skriva ut dem och kunna ställa frågor i efterhand om oklarhet uppstår. Det gav även mig som intervjuare möjlighet att skapa ett bättre samtal. En av intervjuerna spelades dock inte in i sin helhet eftersom utrustningen gick sönder under intervjun. Intervjusituationen är speciell och för lägre tjänstemän som antagligen inte är lika vana som förvaltningscheferna kan det skapa låsningar under intervjun. Sammantaget har jag upplevt intervjuerna som avslappnade även om olika personer har haft olika stor berättarlust. Om det berodde på mig, situationen, ämnet eller informanterna är svårt att avgöra. Det har iallafall påverkat materialet som är olika fylligt då intervjutiden har varierat mellan 25 minuter till 1h 45 minuter.

Efter att intervjuerna genomförts transkriberades de och all talad tid som spelats in finns i utskrifterna och kommentarer som jag gjorde under intervjun finns nedtecknade. Transkriberingen har gjorts parallellt med att andra intervjuer har genomförts för att undvika att glömma bort saker som togs upp utanför inspelningen eller att misstolka mina anteckningar. Vid transkriberingen har jag försökt att ligga så nära de intervjuade som möjligt genom att ordagrant skriva vad de sagt och med egna kommentarer. Själva analysen började vid utskriften då mycket som sades under intervjun men som glömts bort kan väcka tankar och idéer när jag lyssnar igenom intervjuerna. Det blir därmed en bearbetning vid

transkribering där olika utsagor markeras gentemot vad jag har velat veta om deras villkor för att genomföra lagen.

5 Kommunernas kontrollarbete

I detta kapitel presenterar jag de fyra kommunerna var för sig i respektive avdelning och jag redovisar mitt material först utifrån den processpåring som bygger på beslutsdokument och andra handlingar. Sedan följer redovisningen av fallen utifrån intervjuerna med kontrollanterna och de ledande tjänstemännen. För att strukturera redovisningen av kommunernas implementeringsprocess har jag valt att redovisa dem efter enkel policyprocessmodell(se 3.1). Varje avdelning avslutas med sammanställning över vilka aktörer som på olika nivåer varit aktiva i processen.

5.1 Malmö stad - tidigt initiativ och parallellt arbete

Under senvåren 2010, den 15 juni genomförde Malmö sina första kontroller av försäljningen av receptfria läkemedel. Det hade då gått 7,5 månad sedan lagen trädde i kraft. I januari hade miljönämnden tagit beslut om att föreslå för kommunfullmäktige att de skulle ta hand om kontrollarbetet. Miljödirektören, chefen för miljöförvaltningen, lade fram ett förslag till nämnden om att miljöförvaltningen borde få ansvaret för läkemedelskontrollen. Förslaget byggde på en beredning som förvaltningsjuristen hade genomfört. I början av april var frågan uppe på kommunfullmäktiges dagordning och fullmäktige beslutade sedan att ansvaret skulle läggas på miljönämnden och beslutet trädde i kraft den 1 maj 2010.

5.1.1 Initiering

Det första initiativet togs av förvaltningsjuristen som arbetade på miljöförvaltningens administrativa avdelning. Hon såg under sommaren 2009 på nyheterna att lagstiftningen om receptfria läkemedel var aktuell för beslut och att den tidigare kommunala uppgiften med tillsyn av nikotinläkemedel hade förts in i den nya lagen. När de nya lagarna i och med apoteksomregleringen och receptfria läkemedel skulle träda i kraft var också producentansvaret på väg att försvinna. Producentansvaret var en överenskommelse mellan Apoteket och staten som innebar att ansvaret för att ta hand om kasserade läkemedel låg på apoteken men det skulle försvinna i och med den nya lagstiftningen. Juristen reagerade då på den nya lagstiftningens eventuella konsekvenser då hon tidigare arbetat som miljöinspektör med sjukhusavfall. Förvaltningsjuristen *”gick igång på det här helt enkelt för att jag har*

jobbat med de här frågorna och att vi har haft problem med Sociala resursnämnden. Inte otrevligt problem utan diskussion helt enkelt”(IP1⁴).

Kontrollen av försäljningen av nikotinläkemedel var sedan 2008 när lagen trädde i kraft ett kommunalt ansvar. Ansvaret för kontrollen av försäljningen av nikotinläkemedel hade sociala resursnämnden i Malmö fått och arbetet med att kontrollera försäljningen hade försenats vid sin uppstart. Ansvaret för kontrollen av nikotinläkemedel som sociala resursnämnden hade skulle därmed bli aktuellt igen när det skulle sammanföras med receptfria läkemedel. Juristen ville undvika att samma problem skulle uppstå igen när det skulle fattas beslut om det nya kontrollansvaret över läkemedelsförsäljningen. Efter att hon läst propositionen såg juristen att den tidigare lagen om nikotinläkemedel infogades bland receptfria läkemedel och att det blev fokus i lagen på egenkontroll för försäljarna. ”När jag(juristen min anm.) läste propositionen kände jag att det här passar oss jättebra, vi kan det här redan”.

5.1.2 Beredning

När juristen hade upptäckt att den nya lagen var beslutad och på väg att träda i kraft började hon att förbereda hur det skulle kunna införas i Malmö. Hon tyckte att kontrollarbetet enligt lagstiftningen skulle passa in i miljöförvaltningens nuvarande arbete eftersom att de genom sin livsmedelstillsyn har de redan kontakt med och kunskap om de företag som antagligen skulle vara intresserade av att sälja receptfria läkemedel. Lagen hade fokus på egenkontrollen, alltså interna rutiner för försäljarnas hantering av läkemedelsförsäljning var en stor del av kontrollerna. Hon menade att det passade dem för att miljöförvaltningen har ”våldigt lång erfarenhet av egenkontroll, av att jobba med egenkontroll både inom miljötillsynen och ännu längre inom livsmedelskontrollen”(IP1).

Juristen började utarbeta ett förslag för att utforma hur kontrollorganisationen skulle se ut i kommunen. Hon diskuterade frågan bl.a. med Sociala resursnämnden som hade kontrollen av nikotinläkemedel om de var intresserade av den nya kontrollen av läkemedel. Hon diskuterade sedan sitt förslag att placera det på miljöförvaltningen med två av förvaltningens avdelningschefer. Båda avdelningscheferna var positiva till att miljöförvaltningen skulle ta ansvaret för läkemedelskontrollen. Nästa steg var att besluta om vilken avdelning på miljöförvaltningen som skulle ha hand om det. Efter diskussioner mellan

⁴ Intervjuperson 1 se bilaga 1.

avdelningscheferna blev förslaget att miljötillsynsavdelningen skulle ha hand om det eftersom livsmedelsavdelningen inte var intresserade. Miljöförvaltningens chef var underrättad men inte delaktig i beslutet. Juristen tyckte livsmedelsavdelningen var mer lämpade för uppgiften för att de är *”väldigt duktiga med egenkontrollfrågor, att få företagen själva att inse vilken kontroll företagen ska ha över sin verksamhet”*. Samtidigt är det *”egentligen mest dom som är mest ute på livsmedelsbutiker och mackar och så, mer än vad miljöskydd är(dåvarande miljötillsyn)”*(IP1). Förvaltningsjuristen skrev utifrån sina diskussioner med avdelningscheferna ett tjänsteutlåtande inför miljönämndens sammanträde 25 januari 2010 med ett förslag att kontrollen skulle placeras på miljönämnden och ett förslag med storleken på kontrollavgiften som ska täcka hela kostnaden för kontrollerna. Arbetet med utlåtandet hade påbörjats i december och det var klart innan jul 2009 för att förvaltningsledningen skulle hinna granska förslagen.

5.1.3 Beslut

De politiska grupperna i nämnden fick ta del av förslaget ungefär en vecka innan sammanträdet och presidiet i nämnden ungefär två veckor innan. Juristen som även är nämndsekreterare på 50 % av sin tjänst och har regelbundna kontakter med nämnden brukar normalt diskutera förslag från förvaltningen med ordföranden innan de når nämnden för eventuellt beslut. Förvaltningsjuristen diskuterade sedan i januari förslaget med nämndens ordförande och det var *”ganska informellt att diskutera med honom, i princip det som står i förslaget”*(IP1). Juristen kan inte minnas att det var några frågor eller tveksamheter som ordföranden hade att förslaget inte skulle tas upp på nämndens dagordning. Som nämndes i inledning av avsnittet beslutade miljönämnden enligt förslaget att de bör få ansvaret för kontrollerna. Kommunfullmäktige beslutade samma sak och ansvaret övergick till miljönämnden 1 maj 2010.

5.1.4 Implementering

I slutet av 2009, innan beslutet var fattat i miljönämnden satte juristen samman en informell arbetsgrupp som skulle förbereda för kontrollarbetet. På miljöförvaltningen i Malmö fick två stycken handläggare, från den tilltänkta avdelningen som skulle ta hand om kontrollerna, ingå i den informella arbetsgruppen. De började arbeta med hur kontrollerna skulle utformas och genomföras fyra månader innan att miljönämnden fått ansvaret för kontrollerna. *“Vi satt inte och väntade på kommunfullmäktiges beslut. Vi hade kollat med ordföranden(i miljönämnden min anm.), han var med på det, majoriteten var med på det så vi förutsatte att*

kommunfullmäktige skulle ta det här beslutet”(IP1). Arbetsgruppen kom att arbeta parallellt med beslutsprocessen som pågick fram till april 2010 och förvaltningsjuristen var aktiv fram till sommaren 2010 då kontrollanterna startat med kontrollerna. Den ena kontrollanten i arbetsgruppen är utbildad miljöinspektör och har arbetat på avdelningen i ett par år och har arbetat med miljötillsyn. Den andra kontrollanten som var med vid starten har slutat på förvaltningen men har ersatts. De två som arbetade med kontrollerna arbetade inte med läkemedelskontroll på heltid utan det var en del av deras tjänst som miljöinspektörer. På miljöförvaltningen tillhörde kontrollanterna av läkemedel gruppen Industri och kemi inom avdelningen för miljötillsyn.

Juristen ville använda de arbetssätt som livsmedelsavdelningen hade genom att använda handdatorer vid kontrollbesök eftersom de tycker det sparar administrationstid genom att hela kontrollprocessen var digital. Utifrån intervjuer med tjänstemän på livsmedelsavdelningen tog juristen kunskaper om deras arbetssätt in i arbetsgruppen. En systemtekniker som juristen tog in i arbetsgruppen arbetade med att anpassa kontrollrapporterna för läkemedel som Läkemedelsverket tagit fram till egna digitala varianter som passade in i deras befintliga arbetsprogram för tillsyn. Under vårvintern genomgick juristen och kontrollanterna Läkemedelsverkets utbildning om den nya lagstiftningen, föreskrifterna och om hur kontrollerna kan genomföras. Både förvaltningsjuristen och kontrollanten är nöjda med Läkemedelsverkets stöd genom utbildning för att de skulle komma igång med tillsynen. De hade kontakt med Läkemedelsverket vid förberedelserna av Malmös kontrollarbete och ställde frågor om praktiska frågor relaterat till kontrollerna som t.ex. exponering hos försäljarna. De ansåg sig vara redo för att genomföra kontroller när det formella beslutet fattades i april 2010 men avgiften för kontrollen började inte gälla förrän 1 maj. De kunde därmed inte ta ut avgifter för sina kontroller förrän beslutet trätt i kraft. ”När KF(Kommunfullmäktige min anm.) fattade sitt beslut hade vi en klar bild hur vi skulle jobba, vad vi behövde och vad vi skulle komplettera med, vad våra uppgifter var”(IP1). Anledningen till att första kontrollerna genomfördes 15 juni trots att de ansåg sig redo i maj var att kontrollanterna hade andra inspektioner inplanerade i maj och därför inte hade möjlighet. Trots att de har erfarenhet av miljötillsyn upplevde kontrollanterna att ”*de första gångerna var vi väldigt osäkra på hur man skulle göra och så där[...]men det löste sig, man blir ju van fort*”(IP2). Kontrollanten uppskattar att ett kontrollbesök tar ungefär tre timmar med planering, kontroll och efterarbete med rapportskrivning.

Det har inte antagits några politiska riktlinjer för kontrollerna eller att frågan om kontrollarbetet har diskuterats i miljönämnden vid senare tillfälle efter att miljöförvaltningen

fick ansvaret. Arbetsgruppen har arbetat fram rutiner för kontrollarbetet i Malmö som säger hur arbetet med kontrollerna ska gå till innan och efter och hur man avslutar ett ärende. Rutinen togs fram av kontrollanterna tillsammans med förvaltningsjuristen och som sedan godkändes av avdelningschefen. I Malmö har chefen för miljöförvaltningen och avdelningen inte varit direkt eller aktivt engagerade i processen med att införa läkemedelskontrollerna, varken före eller efter beslutet om placering av kontrollen fattats. Inspektörerna har till stor del arbetat med att förbereda och genomföra kontrollerna själva. De har fått klartecken av sina chefer och drivit arbetet under tiden som det planerades under våren 2010. *”Cheferna har inte gjort så mycket annat än att nicka och säga ja, du få beställa det och kollat budgeten”*(IP1).

Tabell 3 Aktör som var aktiva i olika steg och nivåer

Steg/Nivå	Kontrollant	Ledning	Politisk
Initiering	Nej	Ja	Nej
Beredning	Nej	Ja	Nej
Beslut	Nej	Nej	Ja
Implementering	Ja	Nej	Nej

5.2 Helsingborg- Avvaktande start efter beslut

I Helsingborg var den formella beslutsprocessen kort och i september 2010 beslutade kommunfullmäktige att socialnämnden skulle ta över ansvaret för kontrollen. Beslutet föregicks enbart av kommunstyrelsens förslag till beslut som man följde och som innebar att socialnämnden gavs ansvaret för kontrollarbetet. Socialnämnden skulle återkomma till kommunfullmäktige med ett förslag på taxa innan 2011 för att kontrollarbetet skulle påbörjas 1 januari. Den 15 mars 2011 gjorde socialförvaltningen sedan den första kontrollen av receptfria läkemedel och en andra kontroll den 31 maj.

5.2.1 Initiering

I Helsingborg fördes det diskussioner i början av 2010 om var i kommunens organisation som kontrollarbetet skulle placeras. Diskussionerna fördes på förvaltningschefsnivå där miljöförvaltningen och socialförvaltningen var involverade i diskussionen tillsammans med kommunstyrelsen och främst dess förvaltning. Exakt vem som tog det första initiativet till de diskussionerna är inte helt klarlagt men initiativet kom från någon av de ledande tjänstemännen på de tre förvaltningarna. Chefen för socialförvaltningen med 360 anställda, tyckte initialt att kontrollarbetet var *”lite tveksamt att det skulle knys hit”*(IP4). En av

anledningarna till tveksamheten hänger samman med uppdelningen av vilken tillsyn de olika avdelningarna har. Miljöförvaltningens tillsyn är mer inriktad på affärsprodukter medan socialförvaltningen har ett annat fokus mot tillstånd och tillsyn av serveringstillstånd, folköl och tobaksförsäljning menar förvaltningschefen. Socialförvaltningen har hand om den *”typen utav skadliga droger[...]och det [receptfria läkemedel]är ju i för sig nån typ av droger”* men *”det är ju mediciner, dom ska göra nytta, inte skada”*(IP4).

5.2.2 Beredning

I berednings- eller beslutsprocessen inför att kommunen skulle bestämma vilken nämnd som skulle få ansvaret deltog inte kontrollanten eller förvaltningschefen. Förvaltningschefen deltog i de diskussioner under våren 2010 som föranledde kommunstyrelsens kanslis beredning om var kontrollorganisations skulle placeras i kommunen. Kansliet lade fram sin beredning för kommunstyrelsen i slutet av sommaren 2010 inför att beslutet skulle kunna fattas i september av kommunstyrelsen.

5.2.3 Beslut

Vad det var som gjorde att socialförvaltningen till slut blev ansvariga för kontrollarbetet är förvaltningschefen inte säker på. Under diskussionerna fanns det inget självklart svar på utgången och i slutändan kanske de *”kasta krona eller klave”*(IP4) om vem som skulle få ta över ansvaret. I bakgrunden till kommunstyrelsens beslutsförslag till kommunfullmäktige berörs samordningsvinsterna med övrig tillsyn på socialförvaltningen. Kommunfullmäktige beslutade att från 1 oktober 2010 ansvarade socialnämnden för kommunens kontroll av handeln med receptfria läkemedel.

5.2.4 Implementering

Efter att beslutet hade fattats av kommunfullmäktige att socialnämnden fick ansvaret för kontrollen beslutade socialförvaltningen att Tillståndsenheten skulle ansvara för arbetsuppgiften med kontrollerna. Under hösten 2010 arbetade enhetschefen på tillståndsenheten fram underlaget för taxan som skulle börja gälla den 1 januari 2011. Avgiften ska finansiera den 50 % -iga tjänst som kontrollanten har. Samma dag fick en handläggare på tillståndsenheten de nya arbetsuppgifterna med läkemedelskontrollerna som sitt ansvar. Kontrollanten hade arbetat på tillståndsenheten som handläggare i drygt 4 år när hon fick ansvaret för receptfria läkemedel. Förvaltningen uppskattade att de skulle krävas en 50 % -ig tjänst för att klara av kontrollarbetet och handläggaren fick avstå en del av sina

gamla arbetsuppgifter för att kunna ta hand om läkemedelskontrollerna. Kontrollanten är utbildad undersköterska och i förvaltningskunskap.

Det arbete med läkemedelskontrollerna som påbörjades då bestod av två delar. Den första var att läsa in sig på lagstiftningen och föreskrifter som Läkemedelsverket gett ut. Under tiden som kontrollanten började läsa in sig på regelverket genomgick hon Läkemedelsverkets grundutbildning för läkemedelskontroll under februari eller början av mars 2011. Kontrollanten tyckte att det var bra att få en genomgång av Läkemedelsverket av vilka frågor som de ville att kontrollerna skulle innehålla och kontrollera. Den andra delen bestod i att planera och förbereda för kontrollerna. Helsingborg valde att utgå från de befintliga mallarna för kontrollprotokoll som Läkemedelsverket hade tagit fram. Men de *”komprimerade det till ett mer kompakt protokoll utan att ta bort några av frågorna”* eftersom Läkemedelsverkets protokoll var alltför *”omfattande och ohanterligt”*(IP3). I det förberedande arbetet hanterade man Läkemedelsverkets listor med försäljningsställen som ska kontrolleras.

Det arbete som kom igång under 2011 har hanterats självständigt av kontrollanten och hon har skapat egna rutiner för kontrollarbetet. I rutinerna för kontrollarbetet ingår en plan för hur frekvent kontrollerna ska genomföras och hur de ska hantera upptäckta brister och anmärkningar. Under uppstartsprocessen hade kontrollanten kontakt med sin enhetschef för att stämma av om hur förberedelserna gick och rutinerna. Förvaltningschefen, den politiska nivån i fullmäktige eller nämnden har inte varit aktiva i genomförandeprocessen efter att nämnden fick ansvaret. Frågan om kontrollarbetet har inte varit prioriterad framför andra menar förvaltningschefen utan *”det känns som en ganska marginell fråga egentligen”*(IP4) med läkemedelskontroller. Den första kontrollen genomfördes 15 maj 2011 och uppskattningsvis tar en kontroll ungefärligt 1,5-2 timmar med för och efterarbete.

Tabell 4 Aktör som var aktiva i olika steg och nivåer

Steg/Nivå	Kontrollant	Ledning	Politisk
Initiering	Nej	Nej	Nej
Beredning	Nej	Nej	Nej
Beslut	Nej	Nej	Ja(ej nämnd)
Implementering	Ja	Nej	Nej

5.3 Ängelholm- tidigt initiativ som rann ut i sanden

Under sommaren 2010 skrev chefen för miljöförvaltningen, socialförvaltningen och kommunstyrelsen kansli ett utlåtande om var i Ängelholms kommun kontrollen av läkemedel

skulle placeras. Efter att de två berörda nämnderna fattat beslut i slutet av sommaren som föreslår miljönämnden som ansvarig nämnd gick frågan vidare till kommunfullmäktige. Fullmäktige beslutar i mitten av oktober att kontrollarbetet ska placeras på miljönämnden men ingen avgift beslutade man om vid det tillfället. I Ängelholm har man ännu inte genomfört någon kontroll av läkemedelsförsäljningen i kommunen.

5.3.1 Initiering

Under början av 2010 togs det ett initiativ på socialförvaltningen när två tjänstemän på förvaltningen anmälde sig till och genomgick då Läkemedelsverkets grundutbildning för kontroll av receptfria läkemedel. Socialförvaltningen hade sedan tidigare tillsyn av folkölsförsäljning medan miljökontoret hade tobaks- och nikotinläkemedelstillsyn. De två handläggarna som genomgått utbildningen slutade sina tjänster på förvaltningen kort efter att de genomgått utbildningen. Kontrollanten menade att socialförvaltningen *“backade ur när de upptäckte hur massivt den här kontrollen var [...]och tyckte att Miljökontoret skulle ta den kontrollen istället. De kanske hade känt att skulle de ändå ut i butikerna kunde de ta den tillsynen av läkemedel också”*(IP8). Under våren 2010 drev ingen frågan framåt om var kontrollen skulle placeras och det hade avstannat när socialförvaltningen inte gick vidare med sitt initiativ. Miljökontorets chef som arbetat ett år på förvaltningen tog ett initiativ att lösa frågan tillsammans med socialförvaltningens chef. Miljökontorets chef kände till lagstiftningen men var inte insatt i att socialförvaltningen var tidigt ute i frågan. Tillsammans med socialförvaltningschefen *”på nåt annat informellt möte sa vi att nu får vi ta tag i det här och bestämde oss för att göra det”*(IP7).

5.3.2 Beredning

Det kom att dröja fram till i juli 2010 innan beredningen påbörjades och att chefen för miljöförvaltningen, socialförvaltningen och kommunstyrelsen kansli gemensamt arbetade fram ett underlag. Anledningen till det berodde på enligt kommunstyrelsens kanslichef att *”det var ett missförstånd mellan tjänstemännen [...]och det har varit oklart vem som egentligen skulle arbeta fram underlaget. Därför har arbetet blivit försenat”*(Helsingborgs dagblad 2010). De kom gemensamt fram till att kontrollen passade bäst på miljökontoret och tillsammans författade de i juli en skrivelse med förslag på organisation för kontrollarbetet. Förslaget på kontrollorganisation skickades från kommunstyrelsens kanslichef till kommunstyrelsens arbetsutskott för att ta ställning till förslagen.

5.3.3 Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade efter förslag från kommunstyrelsens kanslichef att de två berörda nämnderna skulle få yttra sig. Båda höll med förslaget om att miljönämnden skulle ta över ansvaret och frågan gick vidare till kommunfullmäktige. Fullmäktige beslutade att miljönämnden fick ansvaret men sköt på frågan om extra resurser för läkemedelskontroll till budgetberedningen samma år 2010. Den frågan hade miljönämnden lyft efter förslag från miljöförvaltningens chef till nämnden när de biföll att de skulle få ansvaret för läkemedelskontrollen.

5.3.4 Implementering

Kontrollanten har arbetat på miljökontoret i ungefär 10 år och sedan tidigare ingår ansvaret för tobakstillsyn i hennes tjänst. Men *”det var ingenting som varken politikerna eller man här på kontoret upplevde som ett starkt budskap att göra inspektioner utan jag skulle liksom mer snarare veta att det fanns under mina vingar och att jag liksom skulle hålla ett öga på det”*(IP8). När nikotinläkemedel blev aktuellt 2008 hamnade det ansvaret på samma tjänsteman men de startade aldrig något kontrollarbete på det området. Kontrollanten menar att arbetet med läkemedelskontroller har de blivit påkastade olika nya arbetsuppgifter som en av många olika saker. När lagen om handel med receptfria läkemedel började gälla var Miljökontoret inte beredda att ta hand om kontrollarbetet. *”Vi var ju inte intresserade av läkemedlet för vi kände att vi inte hade en bakgrunden överhuvudtaget, det var ganska långt ifrån oss”*(IP8). Under sommaren och början av hösten 2010 avvaktade miljökontoret kommunfullmäktiges beslut som skulle fattas i oktober. Förvaltningen påbörjade inte arbetet med att förbereda för kontrollerna eftersom förvaltningschefen har delegation från miljönämnden och inte kommunfullmäktige med vilka uppgifter som hon ansvarar för och som ska utföras. Miljöförvaltningen hade därmed inget mandat för att påbörja arbetet kontrollerna innan beslutet var fattat eftersom *”Det måste ingå i reglementet för att vi ska få göra det”*(IP7). Tillsynsverksamheten på Miljökontoret planeras på hösten inför kommande verksamhetsår och inför 2011 när det kunde bli aktuellt med att starta läkemedelskontrollerna *”hann vi ju få med det eller åtminstone la vi till det om man säger så”*(IP7).

Till budgetberedningen 2010 äskade miljökontoret om resurser till en 20 % -tjänst för att kunna arbeta med läkemedelskontroller men den fick de avslag på. Förvaltningen har fått ett uppdrag på att öka kostnadstäckningsgraden för hela verksamheten, alltså finansiera sin verksamhet så långt det går med avgifter istället för med skattemedel. Ängelholm har en timavgift för genomförd kontroll och den utarbetades av kontrollanten och beslut om den

fattades i kommunfullmäktige under mitten av 2011. De andra tillsynsområdena som förvaltningen kontrollerar t.ex. livsmedel har fasta årsavgifter och *”de som har betalat för sin tillsyn ska ju ha den först och främst”*(IP8).

Det kom att dröja innan arbetet med läkemedelskontrollerna startade. Det var först efter att kontrollanten och en kollega genomgått Läkemedelsverkets utbildning för kontroll av receptfria läkemedel under hösten 2011 som man tog de första kontakterna med försäljarna. Anledningen till att det dröjde innan kontrollanten genomgick utbildningen var att den tar två arbetsdagar i anspråk. Man informerade försäljarna om att 2012 skulle det hållas en utbildning för försäljarna och under 2012 meddelade man att 2013 ska de första kontrollerna genomföras. *”Innan dess har vi väl absolut inte jobbat med receptfria läkemedel för det var den här utbildningen som gav oss kött på benen”*(IP8). Det har inte gjorts några egentliga kontroller än där eventuella brister eller anmärkningar granskats eller rapporterats.

Kontrollanten ingår i livsmedelsgruppen som har ansvar för livsmedel tobak, rökfria miljöer och där hon har ansvar för receptfria läkemedel. Det är 3,5 tjänst som tillsammans arbetar med de områdena där livsmedel har överlägset flest tillsynsobjekt. Kontrollanten ger intryck av att läkemedelskontrollen inte är en prioriterad fråga, varken på förvaltningen eller hos nämnden utan att det hamnar långt ner på listan med uppgifter. Nämndpolitikerna är snarare intresserade av tobaksfrågor och *”det är ju inte nån politiker som säger till mig: Har ni gått ut och kollat nån Alvedon idag? Det finns ju inte”*(IP8). Avsaknaden av intresse från andra aktörer och utomstående gör att *”det är mycket lättare för oss att arbeta med till exempel tobak än receptfria läkemedel för det lyfts ju inte upp överhuvudtaget. Det är nånting vi har fått på halsen som ska göras”*(IP8). Kontrollanten menar att hon brinner för många av sina arbetsuppgifter och att det kan vara svårt att arbeta med dem man inte brinner för. Men *”jag kan ju ärligt säga att om jag får in en verksamhet som ska göra någonting annat kan jag mycket väl lägga läkemedel åt sidan”*(IP8). Samtidigt menar kontrollanten att det hennes ansvar och *”jag måste acceptera det för det ingår ju [...] och när året är slut ska jag ha gjort vissa saker”*(IP8).

Tabell 5 Aktör som var aktiva i olika steg och nivåer

Steg/Nivå	Kontrollant	Ledning	Politisk
Initiering	Nej	Ja	Nej
Beredning	Nej	Ja	Nej
Beslut	Nej	Nej	Ja
Implementering	Nej	Nej	Nej

5.4 Ystad - tidig samordning i ett miljöförbund

Ystads kommuns kontrollarbete skiljer sig åt från de andra tre kommunerna eftersom de inte har någon miljönämnd utan ingår i ett kommunalförbund som har övertagit ansvaret för receptfria läkemedel. Miljöförbundet leds av en politiskt vald direktion som fungerar som nämnd och Ystad-Österlens miljöförbund bildades 2009. Ystad kommun överlät uppgiften med läkemedelskontroller åt miljöförbundet i september 2010. Miljöförbundet hade i april 2010 föreslagit för sina tre medlemskommuner Tomelilla, Simrishamn och Ystad att de bör ta hand om kontrollarbete. Kommunfullmäktige i Ystad, Tomelilla och Simrishamn beslöt i september 2010 att ansvaret för kontrollarbete skulle överlåtas till miljöförbundet. Den 9 november 2010 genomförde de sin första kontroll, alltså 12 månader efter att lagen trädde i kraft.

5.4.1 Initiering

Miljöförbundets förvaltningsledning fick under början av 2010 en propå från medlemskommunerna att undersöka hur kontrollerna skulle kunna organiseras. Uppdraget verkar ha varit informellt för det finns inga handlingar om det eller på den beställningen av en rapport som blev resultatet av uppdraget. Exakt vem det var i de olika kommunerna som gav förslaget, om det var politiker eller tjänstemän är inte helt klarlagt eftersom den dåvarande chefen inte finns kvar på förvaltningen.

5.4.2 Beredning

För att undersöka möjligheten att överta ansvaret för receptfria läkemedel beställde miljöförbundet en konsultutredning som skulle utreda vilka samordningsmöjligheter som var möjliga med folköls- och tobakstillsyn och om miljöförbundet kunde ha hand om frågan. Rapporten var klar under våren 2010 och miljöförbundet fick den 1 april. Konsultrapporten föreslog att miljöförbundet skulle ta över ansvaret för läkemedelskontrollerna. Anledningen till att det var att kommunerna försökte hitta det mest effektiva sättet och kontrollerna kunde samordnas med livsmedelstillsynen för det är ofta de som säljer läkemedel. Man skulle även samordna läkemedelskontrollerna med tillsynen av tobak och folköl som redan fanns inom miljöförbundets uppgifter.

5.4.3 Beslut

Beslutsprocessens steg var mer komplex i Ystad i meningen att fler aktörer var inblandade. Först fattade direktionen på miljöförbundet, deras politiska ledning, sitt beslut i slutet av april

om att de var intresserade av att ta in kontrollarbetet i sin organisation. Det beslutet med en rekommendation till medlemskommunerna gick ut till dem i maj månad. Sedan skulle de tre medlemskommunerna ta ställning till förslaget och detta pågick från maj 2010 till september. I Ystad tog socialnämnden ställning för förslaget i juni och man samtyckte till direktionens förslag som man skickade vidare till kommunfullmäktige. I september fattade kommunfullmäktige i de tre kommunerna sina beslut om att överlämna kontrollansvaret till miljöförbundet och som blev gällande från oktober 2010.

5.4.4 Implementering

På miljöförbundet ska de kontrollera objekten som finns i de tre medlemskommunerna Ystad, Simrishamn och i Tomelilla där kontoret finns. Förbundet var i början uppdelad olika grupper där de 20-talet anställda var indelade hade ett par ansvarsområden, bl.a. gruppen som har hand om receptfria läkemedel har även ansvar för tobak och folkölstillsyn. Den nuvarande chefen för förbundet var tidigare gruppchef för gruppen som fick läkemedelsansvaret. Det är samma kontrollant idag som vid uppstarten som har huvudansvaret för receptfria läkemedel. Hon hade tidigare även ansvaret för tobak och alkohol och fick sedan ansvaret för receptfria läkemedel under hösten 2010. Hon har utländsk utbildning på området för arbetet som livsmedelsinspektör men på miljöförbundet kallas de för miljöinspektörer. Kontrollanten har tidigare arbetat med liknande tillsynsfrågor inom miljöbalken och livsmedel i 4 år på en av medlemskommunerna. Under den första tiden efter att de fått ansvaret började de att läsa in sig på lagstiftningens regler och föreskrifter för kontrolluppgiften. Knappt två månader efter att de övertagit ansvaret genomförde miljöförbundet sin första kontroll. Den genomfördes i november 2010 trots att de inte genomgått utbildningen än *”fast det var lite hastigt där, vi försökte läsa in oss samtidigt”*(IP5). Det fanns ingen utbildning som gavs i närheten under hösten 2010 och av resursskäl kunde de inte åka till Stockholm för utbildning. Istället tog kontrollanten ett initiativ till en utbildning hos förbundet som Läkemedelsverket arrangerade under våren 2011.

Kontrollanten menar att det inte var så annorlunda vid uppstarten av läkemedelskontrollen på miljöförbundet för att *”tillsyn är likadan, lagar är olika”* men att *”det var svårt att komma in i alla små frågor, detaljer”*(IP5). Vid starten var det fem personer men inte riktigt fem heltidstjänster i den livsmedelsgruppen som arbetade med bl.a. läkemedelskontroller. Livsmedelsobjekten är många fler som de ska kontrollera, 750 stycken mot 40 stycken läkemedelsförsäljare. För kontrollen av receptfria läkemedel beräknade miljöförbundet att varje objekt skulle ta i anspråk två timmars arbete att kontrollera inklusive

förberedelser och efterarbete. I den tänkta kontrolltiden ingick även att kontrollera försäljningsställets tobaks- och folkölsförsäljning om det fanns. Avgiften är tänkt att täcka allt arbete med kontrollerna och inom miljöförbundets område sker det gemensamt med tobak och alkoholtillsyn. Avgiften ska betalas av försäljningsstället varje år oavsett om kontroll sker eller ej. Det var de kontrollanter som arbetar med läkemedelskontroller som tog fram ett förslag till det som blev avgiften för förbundets kontroller. Kontrollanten som jag intervjuat har varit slutgiltig ansvarig men de andra i hennes arbetsgrupp var delaktiga.

Miljöförbundet har inga politiskt antagna riktlinjer för arbetet eller som ledningen för förvaltningen antagit utan rutiner för arbetet tog den ansvariga kontrollanten fram tillsammans med arbetsgruppen under hösten 2010. Miljöförbundet har en chef och sina arbetsgrupper men inga mellanchefer och förvaltningschefen menar att hon *”litar fullt och fast på dem(kontrollanterna min anm.). Dom är jätteduktiga så jag har inte gått in i detalj”(IP6)*. Direktionen har varit informerad om hur arbetet med kontrollerna har fortskridit men inte under början av processen med att starta upp kontrollerna. Direktion på miljöförbundet, den politiska ledningen, var inte engagerade i processen på förbundet utan *”det var bara sånt vi skulle göra så det var upp till oss(förvaltningen min anm.) att göra det på bästa sätt”(IP6)*.

Kontrollanten ger inget uttryck för att receptfria läkemedel är en roligare uppgift än någon annan hon har och det är en liten fråga inom den arbetsgrupp där kontrollen har placerats. Däremot så menar kontrollanten att det är viktigt att genomföra kontrollerna för *”vi har inte andra val, vi måste”(IP5)*.

Tabell 6 Aktör som var aktiv i olika steg och nivåer

Steg/Nivå	Kontrollant	Ledning	Politisk
Initiering	Nej	Ja	-
Beredning	Nej	Ja	Nej
Beslut	Nej	Nej	Ja
Implementering	Ja	Nej	Nej

6 Jämförande analys

Mitt teoretiska perspektiv ställer frågan implicit till materialet: har de haft egenskapen att vilja, kunna och förstå? Villkoret för att en policy ska kunna genomföras är att dess tre frågor besvaras jakande. Dessa ska diskuteras nedan. Genom att jag systematiskt har berört samma faktorer i resultatkapitlet utifrån analysramen har jag dem att utgå från och jämföra i detta kapitel. Analysen ska klargöra vilka likheter och skillnader det finns mellan grupperna med de olika utfallen. Det första avsnittet analyserar processspårningens resultat från dokumentstudien och de tre följande avsnitten analyserar de olika fallen utifrån tjänstemännens villkor.

6.1 Beslutsprocessen i kommunerna

Tabell 7 Sammanställning över den kommunala beslutsprocessen

	Malmö	Helsingborg	Ystad	Ängelholm
Första beredning i ärendet	25/1 2010	8/9 2010	1/4 2010	7/7 2010
Första nämndbeslut	25/1 2010	-	17/6 2010	14/9 2010
Kommunstyrelse/AU beslut	3/3 2010	8/9 2010	-	4/8 2010
Kommunfullmäktigebeslut	8/4 2010	22/9 2010	16/9 2010	18/10 2010
Första kontroll	15/6 2010	16/3 2011	9/11 2010	-
Andra kontroll	15/6 2010	31/5 2010	-	-
Tid från start till KF-beslut	2,5 månader	14 dagar	5,5 månader	3,25 månader
Tid KF-beslut till kontroll	2,25 månader	5,75 månader	1,75 månader	25 månader >
Tid från start till kontroll	4,5 månader	6,25 månader	7,25 månader	28 månader >

Tabellen ovan är skapad utifrån processspårningen och den visar vilka aktörer som har varit närvarande, var beslutet har fattats och när. Däremot döljer den också många delar av processen som kommer diskuteras i de nästkommande avsnitten. I tre av de fyra kommunerna fattades det formella beslutet i kommunfullmäktige inom loppet av samma månad under hösten 2010 men ändå tog den fortsatta implementeringsprocessen olika lång tid att slutföra. Malmö är i det avseendet tidigt ute ungefär fem till sex månader före de övriga tre fattade beslutet om var kontrollen skulle placeras. Där finns ett tidigt formativt moment som skiljer kommunerna åt när starten skedde. I de tre fallen som har genomfört kontroller har processen från första dokument i ärendet till den första kontrollen varit relativt lik med en skillnad på ungefär två och halv månad. I Ystads fall var fler aktörer inblandade där tre kommuner skulle besluta om miljöförbundet skulle ta över kontrollansvaret. Där var det miljöförbundet som föreslog det för medlemskommunerna och det var således fler aktörer inblandade från början vilket kan ha gjort att beslutsprocessen tog längre tid än för de övriga två. Den korta tiden det tog i Helsingborg framstår som extraordinär med sin snabba beslutsprocess men det eftersom

fullmäktiges beslut inte föregicks av något beslut i någon nämnd. En faktor som kan ha påverkat den tid som beslutsprocesserna tog var att i Ängelholm och Ystad skedde de första aktiviteterna strax innan sommaren och få kommuner har nämnd- eller kommunfullmäktigesammanträden under juli månad.

En ganska tydlig skillnad som framträder särskiljer de två grupperna tidiga eller sena implementerare är av vem eller vari kommunen som beslutet bereddes. I Helsingborg och Ängelholm var kommunstyrelsen och dess kansli inblandad i att initialt bereda ärendet. I båda de två fallen var inte den nämnd som senare fick kontrollarbetet direkt delaktiga även om miljöförvaltningens chef var involverad i kansliets första underlag. Däremot remitterades ärendet senare till social- och miljönämnden i Ängelholm för ett yttrande. I båda de kommunerna var det kommunstyrelsens kansli som lade fram ett underlag till först kommunstyrelsens arbetsutskott och sedan kommunstyrelsen som fattade beslut i frågan. I Helsingborg deltog aldrig socialnämnden. Gemensamt för de två tidiga kommunerna var att processen startade på förvaltningen. I Malmö är det särskilt tydligt där förvaltningsjuristen arbetade fram ett förslag på kontrollorganisation som lades fram till miljönämnden. Förslaget gick vidare till kommunfullmäktige som höll med om förslaget. I Ystad var det lite annorlunda eftersom de är ett miljöförbund och har tre medlemskommuner att ta hänsyn till. Miljöförbundet beställde en konsultrapport om möjligheterna att bli ansvariga för kontrollarbetet och deras politiska ledning fattade sedan beslut om att de ville ha det. De föreslog sedan det för medlemskommunernas fullmäktige som beslutade om att ge miljöförbundet ansvaret.

Gemensamt för Malmö och Ystad som var tidiga med att genomföra kontroller var den korta tid, ungefär två månader, som det tog mellan att beslutet hade fattats om vem som skulle ha kontrollansvaret. Det bör även påpekas att det enligt Kommunallagen(1991) 10 kap § 6 är tre veckors tid för möjlighet att överklaga ett fattat beslut och innan det träder i kraft. Det gör att tiden från att beslutet trätt i kraft tog närmare en och en halv månad innan de genomförde sina kontroller. I Helsingborg beslutade de att kontrollansvaret inte skulle börja gälla förrän vid årsskiftet drygt tre månader efter att fullmäktige fattat beslutet vilket därmed fördröjde processen trots den korta tiden från första formella beslut i ärendet.

6.2 Förstod kommunerna vad de skulle göra

I de tre kommunerna där läkemedelskontrollen är placerad på miljöförvaltningen har tjänstemännen eftergymnasial utbildning mot miljö- eller livsmedelsinspektör och utbildning

inriktad mot tillsyn. I Helsingborg där kontrollen är placerad på socialförvaltningen, har kontrollanten en utbildningsbakgrund som undersköterska och med förvaltningskunskap. Det finns ingen högskoleutbildning som är direkt riktad för att bli läkemedelskontrollant. Däremot finns det de inspektörsutbildningar som är inriktade på bland annat livsmedelslagen eller miljöbalken. Man kan därigenom ha skaffat kunskap om tillsyn och för att kunna arbeta med inspektionsarbete.

I alla kommunerna har kontrollanterna genomgått Läkemedelsverkets grundutbildning för kontrollarbetet och i alla fall utom Ystad har man gjort det innan man genomförde de första kontrollerna. I Helsingborg och i Malmö genomgick de utbildningen i nära anslutning till att de första kontrollerna skedde. Anmärkningsvärt är att Malmö och Ängelholm genomgick utbildningen före kommunfullmäktiges beslutat om var ansvaret för kontrollerna skulle läggas. Men i Ängelholm var det en annan förvaltning än den som kommunfullmäktige kom att tilldela ansvaret. Den förvaltningen som sedan fick ansvaret i Ängelholm genomgick utbildningen ett år efter fullmäktiges beslut, under hösten 2011. I båda fallen med de mindre kommunerna har resurser i form av tid och pengar framkommit som en anledning till att den ansvariga förvaltningens kontrollanter genomgick utbildningen senare än i Malmö och Helsingborg. Utbildningen är en grund för att kunna förstå vilka åtgärder och beslut som aktören ska ta men utifrån att kontrollantens överordnade uppmanar denne att genomgå utbildningen. I alla kommunerna har kontrollanterna uppgett att de själva har varit intresserade av att delta på Läkemedelsverkets utbildning men att i Ystad och Ängelholm har de av prioriteringsskäl inte genomgått den i nära anslutning till att de fick ansvaret. Alla kontrollanter och förvaltningscheferna vittnar om att det är omfattande antal frågor som ska undersökas inom ramen för läkemedelskontrollerna och att utbildningen har varit givande för att kunna genomföra kontrollerna. Det hindrade inte Ystad från att genomföra kontroller utan genomgången utbildning.

Kontrollanterna i alla kommunerna har erfarenhet av tillsyn och de har arbetat inom sina tillsynsområden på respektive förvaltningen mellan ett till sex år innan lagen trädde i kraft. I de flesta av fallen har kontrollanterna arbetat med liknande uppgifter på sina tidigare arbetsplatser med tillsyn över miljö, livsmedel, alkohol och tobak under flera års tid. Kontrollanten på miljöförbundet hade arbetat där i drygt ett år när de övertog läkemedelskontrollerna från sina medlemskommuner. Hon och de övriga inspektörerna kom dock från respektive medlemskommun till miljöförbundet där de arbetat med tillsyn tidigare.

Även på ledningsnivå finns det erfarenhet från respektive förvaltning då de har arbetat på sin position mellan ett till fyra år innan lagen trädde i kraft och med liknande frågor sedan

tidigare. I Malmö och Ystad, de snabba kommunerna hade chefen och förvaltningsjuristen erfarenhet av arbete med tillsyn från den egna förvaltningen.

Enligt teorin kan sättet som ledningen organiserar arbetet och hur de sätter samman en kontrollorganisation påverka förståelsen även om det är svårt att tolka. I de två tidiga kommunerna har man skapat arbetsgrupper eller att ett par personer har arbetat med att förbereda och starta upp kontrollarbetet. I Ängelholm och Helsingborg har det enbart varit en inspektör som har arbetat med det förberedande arbetet och kontrollerna även om de har haft ett utbyte med sin kollega respektive enhetschef. Eftersom det inte har rekryterats någon ny personal i något av fallen utan arbetsuppgifterna har tagits över av befintlig personal finns det knappt någon förståelse att diskutera i det hänseendet (Lundquist 1992 s 148). Det bör dock tilläggas att förvaltningarna har själva beslutat om hur det ska organiseras. I Helsingborg och Ängelholm lades det på befintlig personal som fick delvis nya arbetsuppgifter. Däremot kan utnämningen som respektive kontrollant fått genom att bli ansvariga för läkemedelskontrollen påverka förståelse. I alla fallen utom Malmö har kontrollanterna arbetat med de närliggande tillsynsområdena tobak och eller alkohol innan. I lagens förarbeten föreslogs det att samordna dess tre områden för att öka samordningsvinsten. Därmed bör det inte ha varit speciellt kontroversiellt eller svårtolkat varför som respektive kontrollant även fick ansvar för läkemedelskontrollen.

Sammanfattningsvis är det svårt att skönja några större skillnader mellan de tidiga kommunerna och de senare sett till förutsättningarna för att förstå. Den enda skillnaden är kontrollorganisationen i de tidiga kommunerna där det skapades grupper istället för som i de sena där kontrollanterna arbetade individuellt. Den styrning som har nått dem genom att de givits ansvaret för att genomföra kontrollarbetet är tämligen lika. Deras utbildning och deras erfarenhet är liknande och inga entydiga uppgifter pekar på några stora skillnader mellan de tidiga kommunerna och de sena. Utifrån deras bakgrund har alla kontrollanterna en kunskap om tillsynens form men inte dess substans när de övertog de arbetsuppgifterna. Ett talande citat från kontrollanten i Ystad var att ” *tillsyn är likadan, lagar är olika* ” som jag menar beskriver deras möjligheter att förstå styrningen god.

6.3 Kunde de genomföra kontrollerna

Inte i någon av kommunerna jag har undersökt har kommunfullmäktige eller respektive nämnd tagit del i arbetet genom att fastställa något styrdokument eller dylikt för uppstarten av kontrollarbetet. Å andra sidan är det inget unikt utan det saknas politiskt antagna

styrdokument i 72 % av landets kommuner (SKL 2012). Däremot har de i sina tillsynsplaneringar tagit upp kontrollen för att avsätta tid inför kommande verksamhetsår. I Malmö, Ystad och Helsingborg har kontrollanterna själva skapat rutindokument för hur arbetat med kontrollerna ska genomföras. De har haft kontakt med sin närmaste chef för att godkänna dessa dokument men de har gett intrycket av att kontrollanterna har styrt utformningen i hög grad själva. Även i arbetet med att förbereda inför att genomföra de första kontrollerna har kontrollanternas arbete präglats av självständighet. I Malmö och Ystad uppger både chefer och kontrollanter att de senare har styrt arbetet självständigt med liten delaktighet från sina överordnade. I de sena kommunerna har kontrollanterna också haft grader av frihet i arbetet fram till kontrollerna.

Utöver att det inte fanns något politiskt antaget styrdokument har inte politikerna på något annat sätt informerat förvaltningen om vad de önskar av kontrollarbetet. Undantaget är Ängelholm där de ska ha uttryckt det är en uppgift som ska genomföras men inget mer precist. Det saknas därmed direkt styrning utöver lagstiftningen, Läkemedelsverkets föreskrifter och vägledningen för kontrollarbetet. De dokumenten har däremot mer betydelse för själva kontrollerna än förberedelserna även om de anger vad som önskas av kommunernas kontroller. Inte i något fall har det via politiska beslut getts några utökade personalresurser för kontrollarbetet. Bara i Ängelholms fall åskade förvaltningen om resurser och det för en deltidstjänst på 20 % men det fick man ej. Det har inte i något av fallen tillsatts några nya tjänster för att ta hand om kontrollarbetet utan det har infogats som en ny arbetsuppgift bland den befintliga personalen. Det är heller ingen som arbetar med läkemedelskontroller på heltid utan det utgör en del av en tjänst. I alla de fyra fallen är det ett fåtal aktörer involverade i arbetet och inte något som engagerar stora personalresurser.

I alla de fyra kommunerna har det varit ett fåtal aktörer involverade i processen och inte något som engagerar stora personalresurser. Eftersom det är svårt att uppskatta hur mycket arbetstid som går åt till arbetet och det inte är fastställt hur stor del av en tjänst som är avsatt för receptfria läkemedel är det inte enkelt att uttala sig om vilka resurser som de har. I Ängelholm beräknade de en 20 % av en heltidstjänst och i Helsingborg har kontrollanten 50 % arbetstid vigd åt receptfria läkemedel. I Ystad har de kontrollerat tobak och läkemedel samtidigt och med en grov uppskattning utifrån deras taxa rör det sig hittills om 80 arbetstimmar per år. Helsingborg beräknar ungefär två timmar per kontroll. För Malmös del med två kontrollanter räknar man med tre timmar per inspektion och de har ungefär 145 stycken. Jämfört mot en årsarbetstid på 1600 arbetstimmar (Jansson 2007:39) har de två sena kommunerna en större andel avsatt arbetstid för att genomföra kontrollerna. I den beräknade

tiden för de två tidiga kommunerna ingår för- och efterarbete. Det är bara i Malmö som kontrollarbetet har krävt resurser utöver personal och som inte var tillgängliga sedan innan. De valde att arbeta med handdatorer istället för pappersprotokoll. Lokaler och annat arbetsmaterial hade alla förvaltningar och kontrollanter från sin dåvarande tjänst.

Istället för att kommunerna ska finansiera verksamheten med kommunala budgetmedel gavs de möjligheten i lagstiftningen att ta ut en kontrollavgift. Utformningen av taxan har sett olika ut med antingen en fast årlig avgift ska betalas eller en rörlig timavgift som faktureras efter kontrollbesöket. Det är enbart Ängelholm som inte tar ut en årsavgift utan istället vid genomfört besök. Att de inte har en avgift kan skapa negativa incitament för att genomföra kontroller. Om ett försäljningsställe har betalt kan trycket öka för att kontrollanten ska göra en kontroll som de redan betalt för. Andra tillsynsområden t.ex. livsmedel kan då prioriteras som ska betala årsavgifter. I alla fyra fallen ska avgiften täcka kostnaderna för kontrollarbetet eftersom inga extra resurser har tilldelats förvaltningarna när de nya arbetsuppgifterna tillfördes deras ansvar. Däremot fungerade väntan på att avgiften skulle fastställas av den politiska ledningen bromsande på implementeringen i Helsingborg. Vad gäller Malmö och Ystad beslutades det om taxan samtidigt eller i samband med att beslutet om den organisatoriska placeringen fattades och det fanns inga formella hinder för att påbörja kontrollerna.

De riktlinjer och regler som har tagits fram för kontrollarbetet fungerar som strukturer som direkt begränsar handlingsfriheten för kontrollanterna. Eftersom det har funnits en avsaknad av direkt styrning av kontrollanten genom regler och rutiner så har dennes handlingsmöjligheter inte direkt begränsats. Men det är inte ensamt nog för att kontrollanten ska anses ha en stor grad av autonomi i arbetet. Man inte kan avgöra en tjänstemans autonomi utifrån att även se till den indirekta styrningen där resurstilldelning och andra otydligare signaler används. Däremot så har politikerna indirekt styrt kontrollarbetet genom att inte anslå extra resurser utan att finansiera det via avgifter. Kontrollanterna i alla kommunerna har haft diskussioner med sina chefer om arbetet med förberedelserna men enligt dem själva i liten utsträckning. Cheferna har bekräftat att kontrollanterna har agerat självständigt i uppstartsprocessen och i alla fallen som det har skapats interna rutiner eller riktlinjer för hur arbetet ska genomföras har kontrollanterna gjort dem själva. Aktörerna skapade därmed i stor utsträckning sina egna strukturer att förhålla sig till. Cheferna har godkänt dem men inte varit aktivt engagerade i arbetet med att ta fram dem eller påverka deras innehåll. Sammantaget är min bedömning att kontrollanterna har en relativ hög grad av frihet under förberedelserna

infor de första kontrollerna och att de hade få direkta eller indirekta begränsande ramar för arbetet.

6.4 Hade kommunerna intresse av genomför kontroller

Tjänstemannens vilja kan enligt teorin vara det svåraste av de tre villkoren att påverka eftersom den egenskapen ligger inom aktören (Lundquist 1992:72). I Malmö har det funnits en tydligt uttryckt vilja från både förvaltningsjuristen och kontrollanten att läkemedelskontrollerna är ett viktigt men också ett roligt arbete. Förvaltningsjuristens engagemang grundade sig i tidigare erfarenheter och kontrollanten menade på att det var kul att ta sig an nya uppgifter. Ystad-Österlens miljöförbund var tidigt ute i början av 2010 där ledningen på förbundet ville undersöka möjligheterna att ta över kontrollen från medlemskommunerna. Miljöförbundets kontrollant har inte uttryckt en lika tydlig vilja över arbetet med läkemedelskontrollerna utan snarare en plikt känsla att vilja genomföra det. En kombination av att ledningen gav uttryck för att de ville genom att tidigt undersöka möjligheterna för att ta över kontrollen och att kontrollanterna inom knappt två månader genomförde den första kontrollen menar jag är uttryck för att det fanns en vilja på båda nivåer. I Helsingborg saknades det en vilja på ledningsnivå för att kontrollen skulle hamna hos dem och förvaltningschefen uttryckte att det är en marginell fråga utan prioritet. Den avvaktande starten ger även uttryck för att det inte fanns en vilja att påbörja kontrollerna. Det dröjde fram till september innan beredningen startade och då var socialförvaltningen inte delaktig. Att däremot säga att det har funnits en ovilja eller ett motstånd i Helsingborg är inte en korrekt bild. Kontrollanten har inte uttryckt en direkt vilja eller ett starkt engagemang för frågan men inte heller någon ovilja mot arbetsuppgiften. I Ängelholm tog det också lång tid innan ledningen engagerade sig och enligt kontrollanten var förvaltningen inte heller intresserad av att ansvara för kontrollerna initialt. Kontrollanten har visat på en ovilja för att genomföra uppgifterna genom att hon prioriterar andra arbetsuppgifter och en ovilja gentemot sättet som lagens uppgifter har lagts på kommunen.

Inte heller har det på politisk nivå funnits något intresse enligt de intervjuade vilket kan ha påverkat dem negativt. En viktig skillnad för villkoret vill är att en avsaknad av det inte är detsamma som att de ha en ovilja. Viljan är starkast uttryckt hos Malmö av de tidiga genomförarna men där kombination av vilja på båda nivåer var tydlig. I Ystad var den inte lika tydlig men genom deras agerande menar jag att de visar en mer positiv inställning och

glidning mer mot att visa vilja. Hos de sena genomförarna tycker jag mig ha funnit ett ointresse och avsaknad av engagemang för kontrollen. Det är inte en arbetsuppgift som de har valt eller försökt att få ansvar för utan som de har fått under tiden de var anställda. Inte heller de på ledande befattningar har gett uttryck för att det är en viktig fråga för dem. Det finns därmed en skiljelinje mellan de två kommuner som var tidiga med att införa kontrollarbetet och de två som var sena vad gäller viljan och som har stöd i teorin.

6.5 Pionjärer eller avvaktare?

För att ytterligare kunna förklara varför Malmö var tidiga med att implementera men även Ystad har jag sökt vidare på förklaringar som kan komplettera tjänstemannens villkor genom att addera ytterligare teori. Schmidt(1986) menar att en kommuns omfattning på förvaltningen, hur den organiseras politiskt och de fria resurser som finns i form av administrativ och politisk kompetens hänger samman med ett pionjär- eller avvaktarskap. Pionjärerna är i Schmidts definition de kommuner som på ett tidigt stadium har agerat innovativt genom att ta till sig nyheter inom den kommunala sfären. Avvaktarna är motsatsen alltså de som inte har tagit till sig nyheterna. Efterföljarna definieras inte vidare utan utgör ett mellanting mellan de två grupperna och utgör ofta en större andel av de inblandade (Schmidt 1986:29,48). Kommunerna som agerar som pionjärer har i regel större förvaltningsapparat än de kommunerna som sällan eller aldrig agerar så utan snarare som avvaktare. En större förvaltning kan ha en större andel av fria resurser som kan styras om när det är nödvändigt att använda det på ett annat område. För små förvaltningar ges det färre möjligheter till innovation och nya verksamheter kräver politiskt engagemang och omprioriteringar genom nedskärning eller utökade resurser(Ibid. 51). Större kommunförvaltningar kan då effektivt allokera de resurserna för oplanerad verksamhet för att snabbt svara på nya styrsignaler. Om en förvaltnings ökande storlek följs av att den professionaliseras blir kommunen mer heterogen samtidigt som de mindre enheterna blir mer homogena. Tjänstemännen på lägre nivå som har en hög specialistkompetens har större möjligheter att lägga fram egna förslag som kan nå högsta politiska nivå i kommunen där man tar ställning till kostnadsfrågan. Det eftersom generalisterna som bedömer kostnadsdimensionen inte besitter sakkunskapen och på tidigare nivå saknas samma ansvar för kostnadsfrågan. Nya idéer borde därför ha större möjlighet att nå längre i en funktionsspecialiserad organisation (Ibid. 52-53).

I ljuset av den teorin kan man se Malmö som är betydligt större än de andra som innovativ när det gäller att ta till sig nyheter. Förvaltningen består av 140 medarbetare mot Ängelholms 20

stycken. Ystad som i sammanhanget har 25 anställda är i sammanhanget litet men deras samarbete i miljöförbund kan ge dem större möjlighet än vad de haft utan det. I Malmö togs förslaget från fackförvaltningen till kommunstyrelsen och fullmäktige där beslutet fattades. En liknande process var det i Ystad. Helsingborgs socialförvaltning som är den största med 360 anställda borde tämligen kunna ha möjlighet att vara en pionjär. Dock är inte hela den organisationen, som en miljöförvaltning är till stor del, van och inriktad på tillsyn.

Ängelholm å sin sida som ännu inte implementerat lagen kan anses som en avvaktare som släpat efter även om de har haft möjligheter och vid tiden för beslut om kontrollansvar inte låg efter Helsingborg och Ystad. Helsingborg som var senare kan betraktas som en sen efterföljare och Ystad som en pionjär även om de var långsammare än Malmö. Ystad initierade processen i början av 2010 men beslutsprocessen från initiativet tog nästan sex månader. Eftersom initiativkraften enligt teorin kommer från fackförvaltningen som inte i större kommuner är hämmad av ekonomiska spörsmål för de förslag de ger kommer initiativ för nya förslag oftast från förvaltningarna. De är alltså snabbare att på plocka upp nyheter och föreslå för högre nivåer i kommunen. Det stämmer bra in på de två snabba fallen där de har initierat frågan och satt den på dagordningen. Däremot kan jag inte verifiera deras fria resurser eller hur hela deras organisations professionaliseringsgrad ser ut. Men det kan ge en fingervisning om faktorerna.

7 Slutsatser och diskussion

I de två föregående kapitlen har jag besvarat mina preciserade frågeställningar och i detta avslutande kapitel ska jag knyta samman det med min huvudsakliga fråga och återkoppla det med uppsatsens syfte.

7.1 Slutsatser

Det första av villkoren, kontrollanternas möjlighet att förstå vad de förväntades göra framstår i resultaten som tämligen likvärdigt mellan alla fallen med den skillnaden att den högre tjänstemannanivån i Malmö och Ystad hade tidigare erfarenhet av tillsyn. Även kontrollorganisationens utformning med arbetsgrupper med flera kontrollanter delaktiga i skiljde sig åt mellan de tidiga och de sena. Det kan ha underlättat för de tidiga kommunerna genom att engagera mer personal initialt för att starta processen och förbereda för kontrollarbetet. Samtidigt blir det i de sena kommunerna ett starkare personberoende när det bara är en kontrollant som arbetar med uppgiften. Deras utbildning och erfarenhet visar inga tydliga skillnader mellan de tidiga och de sena genomförarna. Sammantaget verkar alla ha haft goda förutsättningar för att kunna förstå vad som önskades av dem att göra med uppgiften.

Även för det andra villkoret, att tjänstemannen kan genomföra åtgärden är resultaten för kommunerna svåra att se några större särskiljande drag. Tjänstemännens autonomi tycks enligt mig stor då de i stort sett har arbetat självständigt utan direkt styrning från den politiska ledningen i kommunen eller av sina överordnade. De strukturer som skulle kunna begränsa dem har de skapat själva genom sina arbetsrutiner. Inte heller tycks resultaten visa att de indirekt skulle ha begränsats i någon större omfattning förutom i fallet med Helsingborg där uppstarten för arbetet dröjde då avgiften inte fastställdes vid beslutet om kontrollens placering. För Ängelholm kan deras val av att inte ha en årlig kontrollavgift delvis inverkat negativt på att det inte har genomförts någon kontroll. Även i det fallet dröjde det till efter kontrollens placering som avgiften utformades. Det resultatet skulle kunna peka som små resurser är hos Malmö och Ystad där de jämfört med Ängelholm och Helsingborg har färre nedlagda arbetstimmar per år. Det har dock inte hindrat dem att vara tidiga med implementeringen.

Det tredje villkoret vill har däremot en tydligare skillnad mellan de olika kommunerna där det både på ledningsnivå och hos kontrollanterna i de tidiga kommunerna har uppvisats en

hög och relativt hög grad av att vilja genomföra lagens kontroller. Hos de sena kommunerna har avsaknaden av en vilja att genomföra kontrollerna och en ovilja i det ena fallet tydligt visat sig negativt för implementering. Eftersom det på ledningsnivån saknats vilja i bägge kommunerna har processens start inte kommit igång och eftersom kontrollanterna inte var delaktiga i början har deras möjlighet att påskynda processen varit måttlig.

För att tjänstemannen ska kunna fatta ett beslut och genomföra den åtgärd som önskas krävs det att alla tre villkoren är uppfyllda. Villkoren fungerar tillsammans och därmed är det teoretiskt inte möjligt om ett villkor inte är uppfyllt. Däremot skulle jag framhålla att förståelsen för vad som krävdes tillsammans med en vilja i Malmö verkar ha inverkat positivt för att de skulle genomföra implementeringen snabbare. Det motsatta gäller i Ängelholm där kontrollarbetet inte har kommit igång och de två första villkoren är uppfyllda men inte villkoret vill. Det har därmed negativt inverkat på möjligheten att genomföra läkemedelskontrollerna och viljan framstår som enskilt viktigast.

7.2 Gör man inget så blir det inget!

I uppsatsens inledning menade jag att den rapportering som förekommit i massmedia har pekat på att det har funnits ett problem med implementeringen av kommunala kontroller. De indikationerna kom från enklare undersökningar men pekade ut ett problem. Denna studie visar på och bekräftar att det har funnits ett problem med implementeringen i två av de undersökta kommunerna. Samtidigt har de andra två dröjt mellan sju till tolv månader innan de genomförde sina första kontroller så de har i lagens mening inte följt den då de inte genomförde kontroller vid lagens början.

Som diskuterats ovan och visats i analysen har faktorerna för att tjänstemannen ska ha kunnat och förstått varit uppfyllda och relativt jämt fördelade och har funnits i de fyra fallen. Vissa avvikelser har funnits på ett par faktorer som till exempel att Ystad som var tidiga med sin implementering inte hade genomgått Läkemedelsverkets utbildning innan första kontrollen. Den enskilt utmärkande faktorn som har påverkat varför Ängelholm och Helsingborg implementerade kontrollerna senare verkar finnas i deras vilja. På ledningsnivån har inte det funnits en vilja eller ett intresse av att tidigt knyta kontrollarbetet till sin förvaltning. Det motsatta gäller för de två tidiga kommunerna där en tidigt visad vilja både på ledande nivå och sedan hos kontrollanterna har banat väg för att relativt snabbt genomföra kontroller av försäljningen. Att tjänstemannen vill är alltså inte bara avgörande på den lägsta nivån i förvaltningen utan som fallet Helsingborg visar där det tog tre månader från start till

första kontroll är implementeringen beroende av det på båda nivåer. Pionjärskapet kan delvis förklara tillsammans med de tre villkoren varför de tidiga kommunerna var så tidiga men även orsaker till de sena avvaktarna. Men för att utnyttja viljan visar resultatet på att en aktör genom att föra upp frågan på dagordningen har startat processen och sedan har kontrollanterna kunnat involveras. Någon måste vilja och ta ett initiativ för annars händer det inget!

Referenser

Böcker, artiklar och rapporter

- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (red.) (2003). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction
- Bengtsson, Mats (2004). *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken: en intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. (2004). Stockholm: Naturvårdsverket
- Björk, Thony (2011). *Farmaceutförbundet: Skärp reglerna kring paracetamol*. s 7. publ 2011-01-21 Vestmanlands läns tidning.
- Cedstrand, Sofie (2011). *Från idé till politisk verklighet: föräldrapolitiken i Sverige och Danmark*. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2011
- Cedstrand, Sofie (2006). *Miljötillsyn i praktiken: länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalkens 26 kapitel*. Stockholm: Naturvårdsverket
- Day, Patricia & Klein, Rudolf (1990). *Inspecting the inspectorates: services for the elderly*. York: Joseph Rowntree Memorial Trust
- Ivarsson, Andreas och Emma Ek (2010) *Tillsynskompetens inom området skydd mot olyckor på kommunal nivå*. Uppdrag för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Göteborg
- Ek, Emma (2012). *De granskade : om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet, 2012
- Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- George, Alexander L & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage
- Hill, Michael J. & Hupe, Peter L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 2. ed. Los Angeles: SAGE

- Jansson, Fredrik (2007). *Tidredovisning behövs i statlig förvaltning*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket
- Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. 1. uppl. Umeå: Boréa
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation
- Lundquist, Lennart(1984). *Aktörer och strukturer*. Statsvetenskaplig tidskrift, vol 87, nr 1.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1995). *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga ethos*. Lund: Studentlitteratur
- Läkemedelsverket(2009). *Riktad tillsyn av försäljningsställen som bedriver detaljhandel med nikotinläkemedel*
- McLaughlin, JA & Jordan, GB (1999): *Logic models: a tool for telling your program's performance story*. Evaluation and Program Planning, no 22 p 65-72.
- Norell, Per-Owe (1989). *De kommunala administratörerna: en studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Diss. Göteborg : Univ.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. 2.,[rev. and updated] ed. Oxford: Oxford University Press
- Repstad, Pål (1999). *Närhet och distans: kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. 3., [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo (2010). *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 3. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Schmidt, Stephan (1986). *Pionjärer, efterföljare och avvaktare: innovationer och deras spridning bland de svenska primärkommunerna*. Diss. Lund : Univ.
- Statskontoret.(2011) *En omreglerad apoteksmarknad*. Delrapport 1. Stockholm: Statskontoret
- Statskontoret(2012). *En omreglerad apoteksmarknad*. Delrapport 2. Stockholm: Statskontoret
- Sveriges kommuner och landsting.(2012). *Kontrollen av receptfria läkemedel*.. ISBN-13: 978-91-7164-816-7

- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Vedung, Evert (2003) *Policy instruments: typologies and theories* i Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C. & Vedung, Evert (red.) (2003). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction
- Winter, Sören C. (2006). *Implementation*. I Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red.) (2006). *Handbook of public policy*. London: SAGE
- Winter, Soren C(2009). *Policy design and implementation*. i Peters, B. Guy & Pierre, Jon (red.) (2009). *Handbook of public administration*. London: Sage Publications

Offentligt tryck och allmänna handlingar

- Läkemedelsverket (2009). Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:20) om handel med vissa receptfria läkemedel.
- Läkemedelsverket. (2010) Vägledning till Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:20) om handel med vissa receptfria läkemedel; för kommuner
- Läkemedelsverket. (2010) Checklista för kommunal kontroll av receptfritt utanför apoteken. <http://www.lakemedelsverket.se/malgrupp/Apotek--handel/Receptfritt-i-affarerna/kommunal-kontroll-av-handel-med-vissa-receptfria-lakemedel/>
- Lag (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel
- Kommunallagen(1991:900).
- Förordning (2009:929) om handel med vissa receptfria läkemedel
- Apoteksmarknadsutredningen (2008). *Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel: delbetänkande*. Stockholm: Fritze
- Tillsynsutredningen (2002). *Statlig tillsyn: granskning på medborgarnas uppdrag: delbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Tillsynsutredningen (2004). *Tillsyn: förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Socialdepartementet. (2009). Prop.2008/09:190 Handel md vissa receptfria läkemedel.
- Socialdepartementet. (2009). Lagrådsremiss: Handel med vissa receptfria läkemedel.
- Simrishamns kommun. Kommunfullmäktige protokoll § 109, 27 september 2010
- Tomelilla kommun. Kommunfullmäktige protokoll § 123, 6 september 2010
- Ystads kommun. Kommunfullmäktige protokoll § 124, 16 september 2010
- Ystads kommun. Socialnämndens arbetsutskott, protokoll. § 66, 3 juni 2010

Ystads kommun. Socialnämnden protokoll § 49, 17 juni 2010
Ystad-Österlens miljöförbund. Direktionsprotokoll § 36, 22 april 2010.
Ystad-Österlens miljöförbund Kontrollrapport 2010-11-09
Ystad-Österlens miljöförbund Kontrollrapport
Balvar konsult. Samordning av tillsyn. 1 april 2010
Malmö stad, Kommunfullmäktige protokoll § 72, 8 april 2010.
Malmö stad. Miljönämnden protokoll §6, 25 januari 2010.
Malmö stad. Avgifter och organisation för kontroll av försäljning av vissa receptfria läkemedel. Tjänsteutlåtande 2010-01-25. dnr.145:06283-2009
Malmö stad. Kommunstyrelsens beredning
Malmö stad. Kommunstyrelsens protokoll 3/3 2010
Malmö stad. Kontrollrapport 2010-06-15
Malmö stad. Kontrollrapport 2010-06-15
Helsingborgs kommun, Kommunstyrelsen. Ansvar för tillsyn av receptfria läkemedel, Dnr 826/2006. 8 september 2010
Helsingborgs kommun, Kommunfullmäktige protokoll § 117, 22 september 2010
Helsingborgs kommun Tillsynsprotokoll receptfria läkemedel 2011-03-16
Helsingborgs kommun Tillsynsprotokoll receptfria läkemedel 2011-05-31
Ängelholms kommun. Ny lag om handel med vissa receptfria läkemedel. Tjänsteutlåtande. 2010/319 Kommunstyrelsens arbetsutskott 2010-07-08
Ängelholms kommun. Besvarande av remiss rörande tillsyn av receptfria läkemedel. Sammanträdesprotokoll. SN § 188. 2010/328. Socialnämnden.
Ängelholms kommun. Remiss av ärende om tillsyn av receptfria läkemedel. Kommunstyrelsens arbetsutskott 2010-07-07.
Ängelholms kommun. Miljönämnden protokoll § 77, 14 september 2010.
Ängelholms kommun. Kommunfullmäktige protokoll § 167, 18 oktober 2010.
Ängelholms kommun. Kommunstyrelsen protokoll § 301 6 oktober 2010.
Ängelholms kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott protokoll § 382 27 september 2010.
Ängelholms kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott protokoll § 306, 4 augusti 2010.

Internetreferenser

- Dagens nyheter (2010 a). *Mediciner säljs utan kontroller.*
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/medicin-saljs-utan-kontroller-> Hämtad 2012-12-30.
- Helsingborgs dagblad(2010). *Dålig koll på receptfritt i butik.*
<http://hd.se/inrikes/2010/05/10/dalig-koll-pa-receptfritt-i-butik/> hämtad 2012-12-30
- Helsingborgs dagblad 2010. *Läkemedel säljs utan tillsyn.* 16 augusti 2010 . hämtad 2013-01-02. <http://hd.se/angelholm/2010/08/16/lakemedelsforsaljning-utan-tillsyn/>
- Hägglund, Göran.(2009) *Idag blir det möjligt att sälja receptfria läkemedel i vanliga affärer.* 1 november 2009. Debattartikel, Newsmill.
<http://www.regeringen.se/sb/d/7490/a/134576>

Bilaga 1 Intervjuförteckning

	Yrkestitel	Förvaltning	Avdelning	Intervju-tid
Intervjuperson 1	Förvaltningsjurist	Miljöförvaltning en, Malmö	HR, utveckling och service	30/11 2012
Intervjuperson 2	Miljöinspektör	Miljöförvaltning en, Malmö	Avdelningen för miljö- och hälsoskydd	12/11 2012
Intervjuperson 3	Handläggare	Socialförvaltnin gen, Helsingborg	Tillstånds- enheten	15/11 2012
Intervjuperson 4	Förvaltningschef	Socialförvaltnin gen, Helsingborg	-	15/11 2012
Intervjuperson 5	Miljöinspektör	Ystad-Österlens miljöförbund, Ystad	Avdelning saknas, arbetsgrupp	22/11 2012
Intervjuperson 6	Chef för miljöförbundet	Ystad-Österlens miljöförbund, Ystad	-	23/11 2012
Intervjuperson 7	Förvaltningschef	Miljökontoret, Ängelholm	-	20/11 2012
Intervjuperson 8	Livsmedels- inspektör	Miljökontoret, Ängelholm	Avdelning saknas grupp	14/11 2012

Bilaga 2 Intervjuguide

Intervjuguide för kontrollanter

1 Inledningen och bakgrund

Vilken bakgrund har du?

- liknande arbeten, tillsynserfarenhet
- senaste arbete
- utbildningsbakgrund

Hur ser förvaltningen ut organisatoriskt?

- var är ni i organisationen
- små/stora avdelningar/grupper
- utbyte av/mellan personal

2 När lagen trädde i kraft

När började du arbeta med kontroll av läkemedel?

- vad visste du innan du började/sökte tjänsten

Vilka uppgifter ingår i ditt arbete?

Hur organiserades arbetet med kontrollerna i början?

- vad gjorde ni första tiden
- förändrats under tiden
- vem planerade arbetet
- var många delaktiga i utformningen-arbetade du själv

Vilka resurser hade ni när ni började med läkemedelskontroll?

- personal, heltidstjänster, utrustning, tid
- samarbete med andra organisationer, kontakt/stöd?
- Mer resurser idag?
- Hur många kontroller räcker era tjänster till(hur många har ni gjort första året)?

Har ni genomgått intern/extern utbildning för tillsyn/läkemedel specifikt/mer allmän internutbildning?

- vilken, när
- annan riktad utbildning

Vilka interna riktlinjer/mål/rutiner för arbetet med läkemedelskontroll fanns det i början?

- Innehåller vad?
- Vem har tagit fram?
- Finns det nu?
- hur följs arbetet upp med chef
- planering med/utan chef

3 Första kontrollerna

Hur går en kontroll av läkemedel till i Helsingborg?

-hur såg de första kontrollerna ut

-reaktioner hos försäljarna

Hur mycket tid tar en kontroll(inklusive för- och efterarbete)?

Hur valde ni vilka objekt som skulle kontrolleras?

Vilka är er era viktigaste delar i ert arbete?

Hur ser ni på er roll som kontrollanter/inspektörer?

Hur var det att när ni började arbeta kontrollerna?

- ensamt, kom in i organisationen, stressigt, rörigt, intressant

4 Fram till idag

Har kontrollarbetet förändrats sedan de första kontrollerna?

- Hur/varför?

Hur känner ni inför kontrollarbetet?

- Intressant, roligt, utmanande-utvecklande,

- passar in på förvaltningen, intressant,

-liknar annan verksamhet-kan dra nytta av andras kunskaper

-upplever ni en frihet i arbetet, på vilket sätt?

Hur ser ni på lagen och på kontrollarbetet i stort(inte bara i din kommun)?

- -tandlöst utan sanktioner
- mer vägledning
- bra förutsättningar för kontroller

Intervjuguide för förvaltningschefer

Din bakgrund arbeten/studier?

Din uppgift som förvaltningschef?

Hur såg kontrollorganisation ut för läkemedelskontroller vid uppstarten?

1 Vid lagens start

På vilket sätt har du varit involverad i arbetet med läkemedelskontroller?

- tiden före beslutet
- kontakt politiker, KS kansli, tjänstemän
- beredningsarbete
- från tiden efter KF beslut

- hur?

När började ni(förvaltningen) arbeta med eller förbereda arbetet med läkemedelskontroller?
Hur?

- Arbetsgrupp
- vem tog initiativ/när
- vilka deltog
- riktlinjer/rutiner
- politisk styrning
- -rekrytering av personal
-

Vilka resurser fanns det när ni började med läkemedelskontroller?

Har det förändrats?

- personal, lokaler, utrustning
- omprioriteringar, försökt få mer
- hur finansieras kontrollen?

Vilka interna riktlinjer/mål/verksamhetsplan fanns för arbetet med läkemedelskontroll fanns det i början?

- politiska eller från förvaltningen
- innehåller vad
- förändrats

2 Första kontrollerna

Hur såg er uppföljning eller återkoppling av hur kontrollarbetet fungerar ut?

- regelbundet
- vid behov
- hur används den info

Hur ser du på kontrollarbetet och lagen?

- Intressant, , utmanande-utvecklande,
- passar in på förvaltningen, intressant,
- liknar annan verksamhet-kan dra nytta av andras kunskaper

Hur ser du på att kontrollarbetet har hamnat på er förvaltning?

- lagen i sig
- passar in/bättre annanstans
- fungerar bra/dåligt